

Ⅲ. 研究員の考察

1. 荻須隆雄研究員による考察

1. 公立保育所の民営化

本調査では、規制改革・民間開放に関連して公立保育所の民営化の実態、民営化に伴い予測されるさまざまな変化について尋ねた（問5）。また、第2部：保育所の運営管理実態では、保育所再編成に関連して、同一地域における公立保育所の民営化の動向について尋ねた（問11—3）。

社会的な動向として避けられない方向性にあると考えられる公立保育所の民営化の実態については、「まったく移行していない」および「あまり移行していない」という回答が合わせて約47%である。しかし、都区部・指定都市をはじめ県庁所在市、中都市では、「一部移行している」という回答が42～50%みられ、都区部・指定都市では「すでにかなり移行している」という回答が20%に達している。

公立保育所の民営化による保育の質の変化

上述のような公立保育所の民営化の実態がみられるなかで、民営化による「保育の質の変化」（問5—2）、および、「児童福祉としての保育所の運営への影響」（問5—3①～⑥）について尋ねた。まず、「保育の質の変化」については、全体で「わからない」や「その他」の回答が多いが、公営では「質が下がる」という回答が最も多い（36.3%）。公営保育所の立場からすれば、この結果は当然とも言える。

これに対して民営では、小都市B（41.5%）や町・村（45.5%）で「質が上がる」という回答が最も多いが、全体では「質には関係ない」という回答が最も多い結果となっている（39.1%）。民営によるこの考えは、都区部・指定都市、県庁所在市、中都市で顕著である。公営では、いずれの所在地区別でも「質が下がる」>「質には関係ない」という結果であるが、県庁所在市、小都市A、Bではそれぞれ「質が下がる」よりも多い約30%が「質には関係ない」と回答している。

以上の結果をみると、公営のもつプライドの一面が窺えるが、公立保育所が民営

化されても最も重要な保育の質には関係ないという考えが主流になってくると思われる。

民営化による保育所運営への影響

民営化による保育所運営への影響について、①育児困難な家庭への個別援助、②地域子育て支援、③子育て中の住民グループへの支援、④関連機関・組織との連携、⑤多様な保育サービスの提供の5項目（小問）を挙げて、それぞれが行いやすくなるか否かについて尋ねた。いずれの質問でも他の質問に比べて「わからない」という回答が多いが、それぞれの小問（①～⑤）に対する「行いやすくなる」「行いにくくなる」「変化はない」の回答を比較すると、公営では⑤を除き「行いにくくなる」または「変化はない」の回答が最も多い。特に、①育児困難な家庭への個別援助、④関連機関・組織との連携については、「行いにくくなる」という見方が第1位を占めている。また①～③については、「行いやすくなる」という回答も10～13%有るが、④関連機関・組織との連携が「行いやすくなる」については僅かに1.5%である。

これに対して民営では①～⑤について、「行いやすくなる」または「変化はない」の回答が第1または第2位を占めている。また、「行いにくくなる」というネガティブな見方は、④関連機関・組織との連携で10.4%とやや多くを占めているが、その他の小問では3～7%と極めて僅かである。

公営が、④関連機関・組織との連携に対して、「行いにくくなる」という回答率が高い理由として、民営に比べて普段から児童相談所等行政機関、児童委員等との連携協力体制ができているという見方が多いからであろうか。①育児困難な家庭への個別援助については、公立が最も多く「行いにくくなる」と回答している内容である。公営保育所からみると、民営では育児困難な家庭に関する情報の入手や援助技術等に困難があるように捉えられている面があるのだろうか。これらの業務への取組方法や内容等について、両者間に大きな差がみられるのかについて比較検討することは、民営保育所にとっての今後の課題であろう。

ところで、小問⑤「多様な保育サービスの提供」についての回答は、他の小問に比べて異なる結果となっている。すなわち、公営、民営ともに最も多くが「行いや

すくなる」と回答しており、特に公営は42.2%を占め、都区部・指定都市、中都市ではこの回答が半数を超えている。民営ではさらに多く62%となっている。この結果は、公営、民営ともに公営による「保育サービスの提供」については、多様な保育サービスが十分にされていない、あるいは、改善の余地があるといった見方がされており、民営の方が多様な保育サービスを行っており、また、行いやすいという評価の現れであると推察される。

おわりに、保育制度、保育所運営に関して寄せられた多くの自由記述の中から、公営保育所長を経験し、現在、指定都市内の民営保育所長を務める立場からみた民営保育所の課題、今後のあり方についての意見を以下に紹介しておこう。なお、趣旨を変えない範囲で、部分的に割愛または補足してある。

『民営保育所は、理事長・所長の理念や運営方針によって、良くも悪くもなると実感している。また、保育士養成校の講師も行っているが、学生からの実習報告を通して同様な実感を抱いている。公営にはない民営の良さも多くあるが、民営保育所の理事長・園長の資質向上を図ることも大切である。民営保育所の諸会議・研修会等に参加するたびに、各民営保育所の理事長・園長は、もっと意識改革をしなければならないと痛感する。』

2. 園庭としての使用地・広さ

児童福祉施設最低基準では、満2歳以上の幼児を入所させる保育所の設備基準のひとつとして、「屋外遊戯場」（以下、園庭）が挙げられ、「保育所の付近にある園庭に代わるべき場所を含む」とされている。また、園庭の面積は、満2歳以上の幼児一人につき、3.3㎡以上であることと定められている。従来、園庭としての土地の確保が難しい場合、「園庭に代わるべき公園、広場、寺社境内等が保育所の付近にあるのであれば、これを園庭に代えて差し支えない」と規定されてきた。「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30日、雇児保第11号、厚労省保育課長通知）では、園庭に代わるべき場所に求められる条件について、「当該公園、広場、寺社境内等については、必要な面積があり、屋外活動に当たって安全が確保され、かつ、保育所からの距離が日常的に幼児

が使用できる程度で、移動に当たって安全が確保されていれば、必ずしも保育所と隣接する必要はないこと」と示されている。

本調査結果では、公営、民営ともに専用の園庭を有している割合が多いものの（公営：83.4%民営：84.2%）、「園舎と同一敷地内に専用の園庭が有るが、広さが不十分である」という保育所が、僅かながら小都市Aの公営、都区部・指定都市、中都市の民営を中心にみられる。

問13—1では、定員の弾力的運用について尋ね、問13—2では、定員の弾力的運用による影響について尋ねているが、都区部・指定都市、県庁所在市の80%を超える民営保育所では定員を上回っている。また公営、民営ともに「園舎が手狭になっている」という回答も3割以上となっている。園庭の広さ・余裕については、定員の弾力的運用との関連から尋ねていないが、定員を上回る園児の受け入れを行っている保育所にあっては、園庭についても園舎と同様に、最低基準に定める面積を満たしていない例が多くあるものと推察される。

家庭にあっては、屋外遊びの時間や機会が少なくなってきていると指摘される現代の子ども達にとって、園庭で伸び伸びと思う存分に遊ぶことの重要性は説明するまでもない。同一敷地内に園庭を有する保育所であっても、園外保育で付近にある街区公園等の都市公園、児童遊園（児童厚生施設）や団地内の遊び場、寺社境内等を利用する機会も多いであろう。これらの遊び場には、各種遊具が設置されているであろうが、幼児の体格や運動能力等に合った遊具ばかりではないことのほか、日常的な安全管理体制が保育所とは異なっていること（管理者が常駐していないこと、毎日、安全点検が行われていない場合が多いこと、夜間等に遊具が破損される例があること等）を理解していることが必要である。その上で利用する際は、その都度、保育士が事前に各遊具や遊び場の全域、周辺道路や河川等の安全を確認することが求められる。保育所からこれらの場所までの道中における自動車、自転車、バイク、電車等の交通事故防止、河川・水路への転落事故防止等への配慮も不可欠である。

2. 吉田眞理研究員による考察

これまで公的責任において運営がなされてきた事業を民営化していくことは、わが国の社会全体の方向性であり、多くの分野でその動きがある。保育園の運営もその大きなうねりの中に置かれている。民間参入や運営主体の多様化は規制緩和と呼ばれているが、その一方で第三者評価が行われ、外部機関の導入による実践の質の担保の方策が設けられている。

入り口を緩めて参入業者を広く求める規制緩和と、実践の結果を問い事業者に自省を求める第三者評価はセットになって進んでいくべきものであると言えよう。そこで本稿では、保育園の民営化と第三者評価実施に関して、本調査結果を通じて考察する。

1. 保育園の民営化について

周知のように、福祉分野への民間参入の流れの中で実施されている保育園の民営化には、3つの意図がある。

- ①競争原理導入によるサービスの質向上
- ②経済効率アップと柔軟な運営
- ③経済的に逼迫している行政のスリム化

都市部においては、民間参入の促進を通じて保育園不足を補おうとしているところがあり、待機児童ゼロ作戦に伴い、保育施設の多様化や定員弾力化が起こっている。「平成17年地域児童福祉事業等調査結果の概況（厚生労働省）」によれば、保育園定員の弾力化を実施している保育園は全国で59.2%あり、都市規模別にみると、指定都市では74.8%と最も多く、その他の市では62.7%である。一方、郡部になると39.4%になる。公営保育園と民営保育園を比較してみると、都市規模にかかわらず民営保育園の方が公営保育園よりも定員の弾力化を実施している割合が高い。定員充足率からみると、民営保育園に定員超過園が多く、欠員は公営保育園が多い。都市部で保育園が不足しており、小都市には欠員がある保育園が多い。過疎地においては、経営が成り立たないところで行政が保育園運営を担っているところがある。

ざっとみても、このように全国各地における状況は様々であり、一概に民営化について語ることは難しいが、一般に保育園の民営化には、以下のような課題があるとされている。

- ①民営化により、保育の質が下がるのではないかとということ。
- ②すでに通園している園児にとって保育士などの交代があり、愛着関係が形成されている保育士たちとの関係が途切れること。
- ③保育の質には園の運営理念や保育の方針が大きく影響するが、民営保育園になると運営が効率主義で保育の質や地域支援を視点にしないのではないかとということ。
- ④待遇が公務員のように恵まれていないのに、手厚い保育が出来るのかということ。

このような意見は、民営化が予定されている園の保護者から聞かれることである。では、保育を提供している主体である保育園側は民営化について、どのように感じ、どのように考えているのであろうか。調査票の自由記述を中心に、保育園側の意見を公営保育園と民営保育園にわけて整理し、考察する。

①保育士の質（経験が少ない若い保育士が多いことに関して）

公営保育園からの意見

- ・民営化したときの保育園は、若い保育士がほとんどで、保育の質が保てない。
- ・民営保育園は経験の浅い保育士ばかりで、個々の親や子どもへの対応が困難。
- ・障害児が今までどおりのサービスを受けられるか？
- ・地域子育て支援をしていると、園児が集まりやすいので、盛んになるのではないかと。
- ・（高齢化している）公営保育園の民営化により意欲ある職員を採用し若返らせることが出来る。（現在は硬直化している）
- ・公立はベテランが多いから、家族援助のノウハウを知っている。
- ・民営化すると、若い人の採用ばかりで、保育の伝達が出来ない。
- ・公営保育園でも育児困難な家庭が多く、人員が足りない。

民営保育園からの意見

- ・数十年民営保育園をやっているが、民営保育園と公営保育園との保育サービスの質の差はない。
- ・民営保育園の保育士は援助の気持ちが優しい。
- ・競争して保育の質を高めている。

民営化により、保育の質が下がるのではないか、との不安が保護者から聞かれることがあるが、数的には、公営保育園は民営化により保育の質が下がると考えるところが多く、民営保育園では保育の質が上がるという意見が多い。当然のことながら、自らが運営する保育園の質に関して自負を持っているということであろう。上記の自由記述から見ると、民営化後の園には、経験が少ない若い保育士が多いという指摘が多いことから、保育士の質とは、その経験や年齢が問題の中心になっていることがわかる。

②民営への移行のプロセスに関わること（子どもの戸惑いへの対応など）

公営保育園からの意見

- ・通園児に必要な人員を確保してから移行すべきである。
- ・公立で働いていた臨時保育士を民営化後に雇うと、子どものストレスが軽減される。
- ・保護者に不安を感じさせないことが大事。
- ・民営化は社会福祉法人に限定すべき。
- ・卒園までその園でと望んでいたのに変えられるのは納得できない保護者が多い。
- ・運営母体がどこになるか分からないのは保護者が不安になるので、運営母体に関してしっかりと情報提供する。
- ・民営化には反対ではないが、子どもへの影響を考えて進めるべき。
- ・正職ではない保育士（臨時・補助）は民営化のときに民営保育園の正職員に採用してほしい。
- ・事前に保育士による交換保育や保育内容の話し合いを十分する必要がある。

民営保育園からの意見

- ・民営化により新園舎になることにより、自然にそちらに園児が集まり、民営化が進む。
- ・民営化するなら職員の交代は当然である。
- ・突然の発表、短い期間の移行、説明不足では、保護者が不安になるのは当然。
- ・保育士の交代が子どもと親に不安を与えるのはわかるが、公立の保育士は雇いたくない。
- ・良い保育実績がある法人を、地域住民を交えて選び、その後はその法人に任せるのが良い。
- ・保育内容がよければ、保護者に理解してもらえるから、運営母体に関する説明をきちんとすべき。
- ・保育ニーズの多様化で公営保育園には無理な時代になったのに、「民営化しても内容は変わりません」という行政説明は違うのではないか。
- ・行政の中長期計画として、はっきりと園名をあげて民営化方針を打ち出していくことが必要。
- ・民営化で保育士が変わるのが困るというが、公営保育園では毎年異動がある。
- ・民営化による保育士の交代は100%とする。
- ・出来る限りの説明が必要だが、必ず最後まで反対する保護者はいるから、見切り発車も必要。
- ・保育は職員集団でするもので、方針が異なる保育者が混在するのはプラスにならない。
- ・民営化後に、日々の保育を通じて信頼関係を築く心構えが大切。
- ・公営保育園が民営化を納得し、公営保育園の保育士が親子に安心を与えるよう努力してほしい。
- ・地域全体の子育て保育事業を示して、納得する内容を説明すべき。
- ・最低3年くらいは急激な保育内容の変化は避けるべき。

保育園の民営化については、公営保育園から民営保育園にかわること自体が問題という以外に、民営化の移行期をどう進めていくか、という課題がある。民営化移

行のプロセスに関わることに、このように多くの保育園から種々の意見が寄せられていることから、プロセスへの関心の高さがわかる。

現在、公営保育園を利用している保護者からは、民営化について、特に「愛着関係が形成されている保育士たちとの関係が途切れること」が不安要因としてあげられる。その問題への対応に関して、公営保育園と民営保育園で意見が分かれている。調査では、公営保育園からは臨時保育士などを民営化後に雇い入れることがその対策として提案されているが、民営保育園には公営保育園の保育士は雇いたくないという思いがある。

移行に要する期間も課題である。調査から見ると保育園運営者は、行政が現在用意している期間より、かなり長い移行期間を必要と考えているようである。「行政の中長期計画として」「最低3年くらいは」という記述や、「自然にそちらに園児が集まり民営化が進む」という考え方からは、年単位の移行（準備）期間が求められていることが見て取れる。

③運営理念や保育の方針

公営保育園からの意見

- ・『保育の市場化』『保育の民営化』は『子どもの発達』や自覚の陶冶という面から離れてくような気がする。
- ・子どもの最善の利益より、保護者優先の保育になる。
- ・民営保育園では、独自性を出すために様々な学習を取り入れて、勉強させているが、子どもには遊びが必要。
- ・民営化すると、保育園長の考えで自由に地域子育て支援が出来る。公営保育園は何かと制約がある。
- ・公立のよくない点を改めていき、保育は行政が行うべきである。
- ・民営保育園は、保育サービスを目玉にして園児を集めるから、多様な取り組みが行われるようになる。

民営保育園からの意見

- ・保育園長や理事長の資質向上も大切。

- ・実際に民営化が進んでいるが、公営か民営で差はない。保育サービスの質は保育園長の方針にかかっている。
- ・民営保育園は地域子育て支援を自由裁量で出来る。
- ・民営保育園には独自性がある。
- ・民営保育園は地域の会合にも気軽に出張できる。
- ・公営保育園のほうが、身内という感覚で、他組織と連携しやすいのではないかと。

公営保育園から民営保育園に移行しても、園の理念や保育方針、保育内容が信頼されれば保護者も安心する、という意見がある一方で、園長次第で良くも悪くもなるのが保育園であるという認識から、園長や理事長のさらなる資質向上が求める意見がある。

民営保育園の利点として、民営化により地域との関係が柔軟になるのではないかと、という期待があり、民営化に際しては地域への貢献も勘案する必要があるという意見が見られた。しかし、一方では〈民営化＝経営効率重視〉という理解から、公営保育園側からは民営化による保育観や保育内容の変化への懸念がある。

④職員の待遇の影響

公営保育園からの意見

- ・給与・待遇の面で公営より劣る民営で、保育の質が保てるのか疑問。
- ・民営保育園は高いとはいええない給与であるから、経験を積んだ頃に退職する。
- ・給与が少ない中でどれだけ職員の資質向上が出来るか。
- ・きめ細かな個別指導は人もお金もかかるので、家族援助の質が下がる。
- ・保育に効率化を持ち込むと子どもの健全育成に影響が出る。

民営保育園からの意見

- ・特別保育に取り組んでいるが、障害児保育や病後児保育の人員費、給食調理員の加配などが必要であり、きめ細かく実施するには人員費がオーバーする。

民営化による保育士給与の減少や待遇の不安定化が予想されている。保育の質を担保できるだけの待遇が必要、ということは公営保育園からも民営保育園からも指摘されている。現状の保育園においても職員不足、資金不足であることは、多くの

園が指摘しており、国の方針は本当に子どもの最善の利益を考えているのだろうか、という切実な意見も少なくなかった。

保育園民営化の先にあるのは保護者による保育園の選別化であり、その前提に市町村を通じての（選択のための）情報開示がある。平成17年地域児童福祉事業等調査結果の概況から、全国の保育園の情報提供の状況をみると、ほぼ100%の市町村で「保育施設・サービスの内容」、「保育施設・サービスの料金」、「保育施設・サービスの利用（手続き）方法」「子育て・児童関係の諸手当・助成制度の利用方法」、「子育て・児童関係の相談窓口・連絡先」の情報提供がされている。また、「保育園入所の選考基準」は90.9%、「休日・夜間小児緊急医療情報」は75.7%の市町村で情報を提供されている。「保育施設・サービスの評価（第三者評価、指導監督における指摘事項等）」のみ36.7%とやや低くなっているが、情報提供は順調に進んでいる。ところが本調査では、「すでにかなり実施されている」と答えている園は全国平均で約5割であった。情報開示に関する実感がないことがわかる。情報開示という点で、保育園選別化の基盤を全国で整えつつあるが、保育園側の実感はそこに追いついていないということであろうか。

2. 保育園の第三者評価について

保育園の運営は、社会福祉の事業展開である。社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことなどにより、サービス提供の質を向上させることを求められている（社会福祉法第78条）。保育園は自らの保育の質や地域への貢献度、運営管理の適正さを外部の目によって評価することが求められるようになったのである。そのようにして保育の質を高めて競争し、選ばれる保育園になっていくことが、民営化の究極の姿である。そして、利用者に選択のための情報を提供し、保育園にスタンダードを示すもののひとつとして第三者評価がある。また行政にも、民営化を進めるに当たり、第三者評価などにより、保育サービスの質を常に確認していく必要が生じている。しかし、調査では「まったく受審していない」が最も多いという結果であった。保育園の第三者評価受審が進まない要因について、調査票の自由記述を整理して考察する。

①第三者評価項目について

- ・評価基準が保育園の実情を把握していない。
- ・第三者評価ができてから、マニュアル化が進められているが、マニュアルでは園の特長が反映できない。
- ・保護者側の立場の評価になっている。
- ・評価基準の信憑性がない。

このように自由記述を見ると、「評価基準が保育園の実情を把握していない」「評価基準の信憑性がない」「園の特長が反映できない」など、評価項目に関する信頼度の低さが、その一因として浮き彫りになっている。

②評価委員について

- ・他の人（評価委員）の主観が入るので、参考程度。
- ・評価する会社に信用がない。
- ・短時間見ただけでは、わからない。
- ・評価委員の信頼性に疑問を感じる。

以上のように、評価する側に関しても「評価委員の主観が入る」「評価委員の信頼性に疑問」「評価する会社に信用がない」など厳しい指摘がある。

③公開

- ・自己評価のためであるから公開する必要はない。
- ・職員の周知に意味があるから、公開の意義はない。
- ・評価者に施設も住民も振り回される。

保育園が第三者評価を受けた結果を公開することが求められている。それには、民営化により多様化する保育園の中から、利用者が自分に合った園を適切に選択するという意味もある。しかし、上記の自由記述では「(第三者評価は) 職員の周知に意味がある」「(第三者評価は) 自己評価のためである」(だから公開は必要ない)との理解もみられ、公開に否定的な園があることもわかった。

④その他

- ・受審すべきと位置づけるなら、価格と評価委員の育成が重要。
- ・保育園が主体ではなく、評価者が上位に受け取れる。
- ・提出書類が多く、その間仕事にならない。

第三者評価受審を阻害しているその他の要因としては、このように価格の問題や提出書類の多さがあげられている。

保育園の第三者評価は、保育園が提供する保育サービスの質を当事者以外の公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価するものである。評価項目や評価者への信頼を増し、受審しやすいシステム構築を通じて、受審率を高めていくことが求められる。

自由記述には、「～～と聞いている」「～～という話だ」というようにうわさレベルの不信感も漂っていた。このような不信感を一掃し、受審したことが保育の質を高めるといわれるように第三者評価の“評価”が高まれば、保育園の内外から、受審を後押しする要望がでるようになるであろう。

しかし、第三者評価受審に否定的な意見ばかりではなく、「客観的視点で振り返ることが出来る」「適切な評価項目で、一貫した評価を受けた場合は向上につながる」「評価委員がきちんと見てくれば、今後の方向や不足している面を考えていくきっかけになる」という意見もあったことも付け加えたい。

3. まとめ

調査から全体の傾向を振り返ると、保育の質は公営保育園か民営保育園かという運営主体の性質によるのではなく、園自体の姿勢が重要であるという保育園側の認識と自園の保育への自信が読み取れた。また、保育士についても、若い保育士の多い民営化後の保育の質への懸念があるものの、「意欲ある職員を採用し若返らせる」と、民営化による若い保育士活用のよさを表現している意見もあった。また、「保育の伝達」が出来ないことを憂慮している意見があるが、これも若い保育士を否定する意味ではなく、ベテランが若い保育士を育てることの重要性を示唆したものと考えられる。公営保育園には公営保育園のよさがあり、民営保育園には民営保育園

のよさがある。若い保育士には若さゆえのよさがあり、ベテランにはベテランのよさがある。保育園へのニーズ多様化に対応するために、保育園、保育士ともに多様性と柔軟性を求められているのではないだろうか。

民営化と第三者評価に関して述べてきたが、調査全体を通じて、民営化をはじめとする時代の流れの中で子どものことを考え、保護者を支援しようという保育園の熱意が伝わってきた。「国の方針は児童福祉とは違う方向に行っているような気がする」「これで子どもは育っていけるのだろうか」「保護者の面倒を見なければならない状況がある」など、困惑を感じながら、与えられた条件の中で歯を食いしばっている園が多い。「最低基準を見直してほしい」「きめ細かい支援をするために、保育士の加配がほしい」「障害児支援はとてもエネルギーがあるので、保育士の増員がほしい」など、精一杯の保育をしながら、さらに質の高い保育を目指している現場の声が聞こえた。

3. 山城清子研究員による考察

[入所児童定員数の弾力的運用]

この度の調査では、調査に協力して下さった保育所に限って言えば、定員を超えての入所は全体の59.6%（公営32.6%、民営76.8%）であった。

そうした状況は確かに「地域の要望に答えやすくなった（全体の48.7%）」り、民営では「定員以上の入所により会計上ゆとりがある（22.5%）」という利点も出てはきたが、そのような環境に身を置かねばならない子どもたちや職員にどう影響しているのであろうか。それは多分「園舎が手狭になっている」と感じさせ（公営25.8%・民営31.6%）、更に「クラスの人数が増えたため保育がやりにくい」（公営、民営ともにおよそ16%）状況になっているものと思われる。

保育所の最低基準は、まさしく文字どおりの最低基準である上に、専用の午睡室や食堂さえも設置できないまま大多数の保育所は長時間、掛け替えのない乳幼児期の子どもたちの保育をし続けてきた。

定員を超えての入所は「保育所の床面積と保育士数に余裕があれば……」という条件はあるものの、待機児童解消対策のために職員の休憩室や更衣室までも保育室に改造して児童の受け入れをした、という苦肉の策を講じた保育園も筆者の身近にいくつかあった。定員の弾力的運用は保育需要に即対応できる便利な方策に見えるが、実態は子どもたちに質の高い処遇を提供し、職員が安心して保育に専念できる保育環境からますます遠のかせることになっているように思えてならない。

尚、現場の声として調査票の回答箇所「その他」に自由記述されていた主なものを掲げておく。

公営*トイレの数の不足、午睡用のふとんの収納場所などの不足

*定員に満たないので中途入所が多い。

*市の担当課が私立保育園に優先的に入所させているので定員不足

民営*平成15年に定員増（90→105名）、運営費は120名適用なので会計上苦しい

*中途入所の0・1歳児を余裕のある限り受け入れている。定員増を迫られている。

- * 保育士の中途採用ができない * 中途入園が増えたので落ち着かない
- * 施設の広さが限られているので需要に対応できない
- * 園全体の入所数が増えたので保育（管理）は大変になった。

【短時間保育士の採用】

短時間保育士の採用は公営よりも民営の方が9ポイント多かった。それは「1日の保育時間帯の中で必要な時に適切な保育士数を配置」のためであり、常勤者の勤務条件を良くしたり、人件費の支出を抑える効果もあった。だがその一方では「常勤の希望者がいないため」に短時間保育士を採用している場合もあった（全国計9.1%）公営では関東地区（13.5%）、民営では中国・四国地区（25.9%）が気になる数値であった。

ここでの回答の選択肢「その他」に記述されていた内容は次のとおりである。

（1）短時間保育士の採用理由

公営*土曜日の1日保育をはじめたので採用

- * 夕方遅くの保育対応や、障害児保育の加配
- * その年により3歳未満児の入所者数が不確かなので…。
- * 保育の安全面（子どもへの対応をきめ細かくしたいので）

民営*乳児等の入園数により職員数が変わってくるので。

- * 有能な人材確保のため
- * 本人が常勤を希望しないため
- * 早朝、夕方（延長保育のための3時間・4時間延長保育）の保育対応のため

（2）短時間保育士の採用による変化

公営*常勤者とどのように連携をとるか・保育指針をどう理解してもらうかが課題

- * 職務に対する意識が違い園児や保護者への対応を任せられないことがある。
- * 保育士間の連携がやや難しくなってはきたが支障はない。

民営*雇用したい時間帯の保育士の確保が難しい。

- * 連絡・報告・研修・会議への参加が難しい。
- * 保育内容がレベルアップした。
- * 家庭もちのベテラン保育士を採用できる。
- * 保育士定数に+αできる。連携を取るための話し合い等きめ細かい対応が必要
- * 常勤職員の研修参加がしやすくなり残業も減った。保育以外の作業も減少。

職員の週40時間勤務体制や11時間開所対策、延長保育、地域への育児支援事業実施のために年々非常勤職員が増えている。例えば筆者が勤務する保育園の職員構成は常勤職員22名及び非常勤職員12名（早朝、夕方、延長保育時間のための短時間保育士や保育助手など）である。この中で常勤保育士たちは7時から19時までの保育時間を7つのパターンの当番で交替勤務し、不足分や穴のあくところを非常勤職員で補う。つまり常勤職員65%、非常勤職員35%で日々の保育が成り立っているのである。正に保育者が二つの階層に分化したのである。近頃は国からの運営費や自治体の補助金が急速に減額されているので、定数以外の常勤保育士の採用は出来ず、やむを得ず非常勤保育士で補うことになる。こうした傾向は今後も尚一層拍車がかかる恐れがある。

本調査の回答の中にも短時間保育士導入により派生してきた問題に触れたものがあった。（前述の*印項目の波線をつけた箇所である。）つまり、短時間保育士も少数のうちが目立たなくても、人数が増えると保育士間の『連携を取るための話し合い等きめ細かい対応が必要』『連絡・報告・研修・会議への参加が難しい』などの点が浮かび上がり、ここがうまくいかないと『職務に対する意識が違い園児や保護者への対応を任せられない』ということになるかもしれないのである。

更に人材派遣会社からの派遣社員を入れる場合も出てきている。時折「あらゆる職種の派遣に応じます」というダイレクトメールが送られてきたりする。保育園が単なる子どもを預かるだけの施設なら非常勤職員や派遣社員が増えても差し支えないであろうが、子どもに最善の利益をもたらす保育を目指すのであれば、職員定数を増やす方向にしなければならない。これは決して非常勤職員や派遣社員たちの能力や意識の問題云々ということではない。職場での身の置きどころが安定しないと

誰しも真心を尽くす訳には行かないのが普通だからである。

【給食調理の業務委託について】

規制緩和されてから8年経過したにもかかわらず、本調査に協力して下さった約89%の保育所は業務委託せず、おのおのが園舎の調理室で職員により美味しい給食を供していることに、ほっとした思いである。

保育園は、今やそれぞれの地域で子育て支援の拠点の役割を果たしている。事実、給食は子どもたちにとって命の源になっている、と言っても過言ではない。早朝、朝食もそこそこに半ば眠っている状態で登園し、昼どきに初めて手作りの温かな食事にありつく子どもも珍しくない時代となった。加えて法律まで制定しての食育ブーム、でも子どもが家庭で家族揃って食事をするのは1週間のうち何回あるのだろう。父親のみならず母親までもが労働市場に駆り出され、家庭は全くの「ねぐら」もしくは賄いの付かない下宿屋になりそうである。「日本中の全子育て家庭の両親は毎日午後5時には帰宅せよ」と言う法律を制定し施行するまでは、保育園の給食をもっと充実すべきである。

ますます広がる格差社会、ワーキングプアの浮上、増えていく生活保護世帯、そうした状況の中での保育所の給食は必要度を増す一方であると思う。

4. 太田嶋信之研究員による考察

認定こども園における就学前教育とは何か

「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」が平成18年10月1日に施行されたことにより、認定こども園が本格的にスタートした。法律の第3条によると、認定こども園が幼稚園である場合は、幼稚園教育要領に従って編成された教育課程に基づく教育を行い、保育に欠ける子どもに対しては教育終了後に保育を行うことが記述されている。また、認定こども園が保育園である場合においては、保育に欠ける子どもに対して保育を行うとともに、満3歳以上の子どもに対しては学校教育法78条に掲げる目標が達成されるよう保育を行うことと記されている。学校教育法第78条には幼稚園において達成すべき5領域の目標が書かれていて、認定こども園では教育と保育を分けて捉えているように思われる。

調査結果をみると、70%が保育所では就学前教育としての系統化した実績をもっていると確信していて、保育所関係者の中での認識は、就学前教育は保育所の保育において十分に行われていると考えていることがわかる。保育所保育の特性は「養護」と「教育」が一体となったものであり、分離して考えることはできないものである。しかし、幼稚園は教育をする機関、保育所は保育する機関ということで、保育所における教育的機能については世間一般的にはあまり理解されていないくて、幼稚園の方が高く評価されているというのが多くの見方である。ところが幼稚園に関して示されている学校教育法7章をみると、第77条から81条の中で、幼稚園の目的、目標、保育内容について書かれた条文があるが、そこには「教育」という言葉は一切使われていない。

認定こども園は、教育及び保育を一体的に提供する機能をもつということだが、就学前教育も含め、もともと教育的機能も果たしてきている保育所にとっては、改めて“一体的な提供”といわれてもどうも理解し難いものがある。認定こども園における「保育」と「教育」また「就学前教育」とは何なのか、関係者の中で十分に議論し明確にする必要があるのではないだろうか。それと同時に、「保育所の保育」と「幼稚園の教育」についても教育課程と保育計画、さらに指導計画そして実施さ

れる保育内容を具体的な形で分かりやすく示す必要がある。

求められる保育所保育の社会へのアピール

数年前、保育内容に関する現地調査を実施したことがあるが、その時に訪問した民営保育所の保護者に聞き取り調査を行い、幼稚園と保育所についてのどのような認識を持っているかを聞いた。ある保護者が「本当は幼稚園に入園させたかったが、働いていたので仕方なく保育所にした」とのことであった。どうして幼稚園に入園させたかったのかその理由を尋ねてみると「幼稚園は勉強を教えてくれて、幼稚園の先生は保育園の先生よりも学歴も高いから」と答えた。それを聞いて保育所に対する認識があまりにも低いことを痛感した。

そのような認識の低さや誤解は、保育所が長い間、措置に基づく社会福祉施設ということで、保育内容に関して情報提供を積極的に行えず、理解されていなかったことが要因であろう。過去には市町村によって広報活動することを禁じていたところもある。実際にあった話だが、地元路線バスの中にある民営保育所が宣伝広告を出したところ、それを知った市の担当者から、すぐに取り外すように指導があったという。そのような閉鎖的な状況の中では、保育園の保育について理解されないどころか、誤解や認識不足が生じるのも無理のない話である。

文部科学省から出された幼稚園に関するパンフレットがあるが、その中に「幼稚園は小学校へ入学する前の学校」と書かれている。確かに学校教育法に基づいているために法律的には学校である。したがって幼稚園関係者は保護者も含めて保育所よりもレベルの高い“教育”を行っているという認識がある。社会全体の認識もほぼ同様である。幼稚園は就学前教育をする機関、保育所は遊ぶところ、そうした偏見のようなものが未だに根強く残っている。

昭和38年に出された「幼稚園と保育所との関係について」という文部省初等中等教育・厚生省児童家庭局長連名の通知がある。その中で「幼稚園は幼児に対して学校教育を施すことを目的とし、保育所は保育に欠ける児童の保育をおこなうことを目的とするもので両者は明らかに機能を異にするものである」と書かれている。幼稚園と保育所は異なるものだと明確に示されていることから、教育は幼稚園が行

うものとして受け止められてしまうのかもしれない。

平成18年12月に保育所保育指針改定に関する検討会が始まった。見直しの方向性の一つに「養護及び教育の充実、小学校との連携強化」が検討される。改めて保育所における小学校を視野にいたした“教育”の方向性が示されるものと思われる。同時に保育所の保育は“養護”と“教育”は切り離すことができない一体の関係にあり、そのことが子どもの発達上きわめて重要なことであり、保育所が果たすべき大きな役割であり特性であることを、しっかりと社会に伝えていくべきである。

ここ数年、独自のホームページをもっている保育所が増加している。こども未来財団の“i-子育てネット”には全国の公営・民営の保育所の情報がかなり掲載されている。また地域ごとで保育所をアピールするために、組織でリーフレットを作成したり、保育所保育を理解してもらうためのイベント企画を設けて取り組んでいるようだ。また各保育園でも立派なパンフレットを作成しているところも増えている。地域にもっとも密着している保育所としては、その機能と役割を明確に示し、保護者に、地域に、さらに社会全体に対して積極的に発信していくべきである。

それと同時に保育所長をはじめ保育士、給食関係者も含めた全職員の資質向上を図るための研修体制の確立、保育内容に関して地域全体で研究を積み重ねていく取り組みが必要である。さらに保育所長の資格要件についても見直しや法制化が検討されていて、平成17年度の本調査でも意識や実態については報告したところであるが、ぜひとも取り組むべき課題であろう。加えて保育士の処遇や地位の向上を図ることも保育所の評価を高めていく上で重要なことである。

認定こども園が行う子育て支援に期待はできるか

認定こども園の認定要件に「地域における子育て支援の実施」があるが、法律では認定こども園が行う子育て支援として、①子育てに関する相談、助言、援助、②一時または特定保育、③地域の人材や社会資源との連携、といった事業を行うことを定めている。これらの事業はすでに認可保育所の多くが実施していて、地域の多様なニーズに応えるべく努力をしているところである。しかし課題も多いことは確かである。子育て支援センター事業のような財源的補助がある場合にはあまり心配

はないが、年々、制度の見直しや補助額の減少が進む中で、事業の継続に支障が出始めている保育所もある。収入減少により子育て支援担当職員の配置を減らし、人件費も削減せざるをえないところもある。しかし、一度取り組んだ事業は地域の要望がある限り、あるいは地域にとって必要不可欠な事業である限り後退させる訳にはいかない。自助努力で何とか実施しているケースも多い。

認定こども園を実施する場合のことを考えた時、認定の種類により異なるとは思いますが、本来の幼稚園教育や保育所保育に加えて、認定こども園が果たさなければならない役割と機能が多すぎるという心配がある。財源的な裏づけのない事業は縮小や後退を余儀なくされる可能性が高く、十分な役割と機能を果たせないという懸念もある。

それでも幼保連携型の場合は幼稚園と保育所の両方の補助が受けられるので、子育て支援事業を展開することは可能であろう。しかし、その他の類型で認定を受けても地域における子育て支援機能の充実は期待できない可能性は高い。幼稚園と保育所の機能を果たしながら、財源がないあるいは未確定な状態の中で、地域の子育て支援事業を継続し充実させることはかなり困難であると考えられる。

今回の調査で、認定こども園が行う子育て支援に対してどのような評価をしているかという設問に、効果的だという回答は27.4%であった。しかし48.6%が問題があると感じ否定的な考え方をしている。具体的には「次世代育成対策として進められている地域や企業の子育て支援の矮小化や後退につながる」「子どもの成長・発達を遂げるべき本来の視点が失われる」といった内容であった。

身近な地域の中に子育て支援を実施している場所が増えることは、地域の利用者にとってさらに利用しやすくなるはずなのに、回答者の約半数が否定的な考え方をするのはどうしてだろうか。認定こども園も含めて保育所や幼稚園が熱心に取り組めば取り組むほど、地域や企業の子育て支援事業の後退につながるとか、入所児童の保育に影響が出るというのはあまりにもネガティブな考え方のように思われる。

保育所の再編成

少子化と厳しい地方財政の影響で、全国各地の保育所で統廃合や民営化が進めら

れている。統廃合が進行している割合は30%という結果であった。とりわけ人口規模の小さな小都市や町村で多く見られた。しかし統廃合の動きは前年の調査結果と比較してもあまり進行している状況はみられなかった。平成17年度の調査では統廃合の動きは32%で、今回の調査結果とあまり差はない。統廃合の進行がそれほど伸びていない理由としては、すでにある程度の統廃合が行われたためか、あるいは保育ニーズが増加傾向にあるため統廃合の動きにブレーキがかかっていることも考えられる。さらに保育所が地域の子育て支援の拠点として重要な役割を果たす存在であるため統廃合を見送っているということもあるだろう。

公営保育所民営化の動向については、計画も含めた進行状況についてみると平成17年度が39.7%であるのに対して、今回の平成18年度調査では56.4%と大幅な伸びをみせている。民営化はここ数年で確実に進行していて、市町村にとっては財政負担が軽減されるため積極的に進めていく姿勢がみられる。移管先は社会福祉法人が最も多い。民営の社会福祉法人としても複数の保育所を経営することで、同一法人内での競争意識が働いて保育の質や職員の資質向上につながる。また職員活用の幅も広がるとともに、施設間の資金移動や弾力的な運用も期待できるし、地域の信頼度も高くなることが考えられたため経営上のメリットは大きいと思われる。

しかし、民営化の検討が始まると、必ずといって良いほど反対が起こる。保育の質が低下する、経験の乏しい若年の保育士が増える、経営が最優先となる、などの意見が全国各地で共通して出てくる。時間をかけて地道に保護者、地域住民、自治労に説明し、説得力のあるプレゼンテーションをすることが求められる。

公営保育所の民営化は今後も進められると思うが、民営化することで市町村の財政負担が軽減される反面、国庫負担は当然ながら増加しており、民営化が国の財政を圧迫してきていることも事実である。民間保育所運営費について予算ベースでみていくと、平成17年度2,796億円、平成18年度2,982億円、平成19年度3,121億円と着実に伸びている。民間保育所運営費の国庫負担の増加は一般財源化への動きに拍車をかけることになるのではないかと懸念する声もある。民営化の加速がここへきて思わぬ波紋を投げかけている。

補助金の交付金化と事業への影響

特別保育事業として実施されてきた国庫補助事業の多くが、次世代育成支援対策推進法に基づいて「次世代育成支援対策交付金」として組み替えられた。事業内容は、1. 特定事業、2. 総合施設モデル事業、3. その他の事業に分類されている。特定事業として「延長保育促進事業」「つどいの広場事業」「乳幼児健康支援一時預かり事業」など6つの事業があり、多くの保育所が取り組んでいるところである。

これまでの特別保育事業は、各事業ごとに市町村から都道府県を経由して国に申請し承認を必要としたが、交付金になったために各事業単位ではなく一括して交付されることとなった。市町村としては自治体の裁量により柔軟な対応が可能となったといえる。融通の利く使い勝手の良い補助金としての期待をもった保育関係者もいる。しかし現実には市町村の財政事情や保育事業に対する考え方によりさまざまな影響が出ているようだ。

何の影響も無く今までどおり事業が継続できているところもある一方で、これまで継続してきた事業の見直しや打ち切りを迫られるなど、市町村間格差が生じる結果となっている。

今回の調査では66.2%の民営保育所が影響を受けたと答えている。内訳は32.8%が市町村の事業予算が減額になったと回答していて、一部の地域では40%を超えているところもある。また23.2%が補助対象や補助内容の基準が厳しくなったと答え、10.2%が事業が打ち切りになったと回答している。

交付金は事業の変更や増減に柔軟に対応できるというメリットがあるとはいえ、市町村は綿密な事業計画のもとに国への交付申請を行っている上に、2分の1は市町村負担となるわけであるから、現実にはそれほど柔軟な対応はできないだろう。事業を実施している保育所に対して事業の縮小や打ち切りがあってはならない。地域にニーズがある限り市町村は事業を継続させていくべきである。次世代育成支援対策推進法では、その目的として「次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される社会の形成に資すること」を掲げており、その法律に基づいて作られた交付金であることを忘れてはならない。

5. 鷺見宗信研究員による考察

認定こども園制度

平成18年6月に公布された「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案」により10月より「認定こども園の制度」がスタートした。「認定こども園の制度」とは①就学前の子どもに教育・保育を提供する機能（保育に欠ける子どもに受け入れて教育・保育を一体的に行う）、②地域の子育て支援（全ての子育て家庭への相談や親子のつどいの場を提供する）機能を備え、知事の認証を必要とする施設の制度である。そして各地域の実情に応じて以下の4つの形に分類される。

- ①幼保連携型（幼稚園と保育所等が合築等されており、両者が連携し一体的な運営を行うもの）
- ②幼稚園型（幼稚園が保育に欠ける子どもの保育時間を確保するなど保育所的な機能を備えるもの）
- ③保育所型（保育所等が保育に欠けない子どもを保育するなど幼稚園的な機能を備えるもの）
- ④地方裁量型（幼稚園、保育所いずれの認可も受けていないが、一定の機能を備えるもの）

このうち保育所が直接関わるのは幼保連携型と保育所型になる。また「施設設備や職員配置」、「教育・保育の内容」等は認定の基準については国の指針に基づき各都道府県の条例により決定することとなっている。

「認定こども園の制度」は保育所が保護者の就労等により保育に欠けるという要件、幼稚園では3歳以上児という要件があり、就学前の子ども達が要件の別なく入所できる施設が求められたことに始まる。その背景には幼稚園施設の減少、待機児童の増大という問題がある。現状において就労をしていない家庭の子どもの受け皿が減り、また短時間でも両親とも就労を希望する子育て家庭が増えてきている。こ

の状況に対応するために「認定こども園の制度」が始まることとなる。

しかし待機児童対策としては、認可保育所の増設によって対応することが本来もっとも望ましい形ではないかと考えている。また子育て支援については保育所・幼稚園ともに取り組んできた実績がある。各保育所が社会福祉法人として取り組んできたその実績が、子どもの健全な成長を支えていけるということを今一度強くアピールしていくことが必要となっている。そのためにも「認定こども園の制度」をきちんと理解し、子どもの健全な成長を保証するために何が、どれだけ必要であるか、改めて検討していく必要があると思われる。

関係文書の送付

「認定こども園制度」は各保育所の申請から始まる。そのためには情報をきちんと集める必要がある。今回の調査ではまず「認定こども園制度」の知事部局よりの関係文書が送付されたかという設問に対して「送付された」・「市町村経由」を合わせて全国平均で52.1%、「送付されてこない」36.8%となった。10月スタートの制度に対し、9月調査時点で36.8%が送付されていないとの回答は大変高い数字ではあるが、その他回答の中で「準備中であると聞いている」等の意見も見られ、また実際に動き出すのは19年度と捉え準備を進めている自治体もあると考えられる。

こども園の4類型と認定制度

先にも述べた「認定こども園」の運営のあり方に関する設問では、「認定こども園」の4類型について「よく知っていた」・「一応知っていた」の両者の合計が全国平均で91.6%となった。同じく「認定こども園」は知事が認定する制度となっている事理解についての設問では、「よく知っていた」・「一応知っていた」の両者の合計は88.3%となり、こちらも十分に理解されていることがわかる。

自由意見の中にも認定こども園制度に対する意見が見られた。その中には従来の保育所の枠組みで十分対応できるのではないかという意見であった。確かに保育所への入所は就労等による保育に欠ける要件だけではなくっており、実際に定員割れを起こしている施設では私的契約児を受け入れている保育所もある。また特定保

育事業に取り組む保育所も増えてきた。特に後述するハード交付金では各事業を実施することにより交付金額が増えていくため、今後も特定保育事業への取り組みは増えていくことが予想される。また「認定こども園制度」は待機児童数の多い都市部の問題であり、地方都市では関係ないとの意見も見られ、待機児童のいない地域では十分に従来の枠組みで対応できるとの意見である。

認定こども園制度の運営

受付状況

「認定こども園制度」の運用実施状況について聞いた設問では、「受付が始まっている」全国平均で7.9%、「準備中と聞いている」47.1%、「情報もなく不明である」32.5%と言う結果であった。準備中又は不明であるが79.6%にも達しており各自治体とも10月開始に向けて準備が間に合っていない現状が伺える。所在地区別では、都市の規模が大きくなるほど「情報もなく不明である」の率が低くなる。おそらく都市規模が大きくなるほど待機児童も多いことが予想され、待機児童対策として「認定こども園制度」を活用していきたいという意向が強さ、また担当課の職員の確保がしやすいことがこの差の表れではないかと考えられる。

またその他として、「条例が定まっていない」・「市町村が考えていない」・「興味・関心がない」・「いずれ検討する必要がある」・「定員オーバーのため」等の意見も見られた。制度の情報は確認しているが、制度の準備が間に合っていない、市町村が考えていない、入園児数が多く余剰の部屋が確保できない、現段階では情報集めにつとめる等の状況であり、実施に向けて動き出している保育所は今回の調査では確認することができなかった。

行政説明

次に「認定こども園制度」の運営に向けて各保育所に対してどのような説明がなされたのかという設問について、「説明は行われていない」が全国平均で44.8%、「認定要件の審査と適用」19.4%、「わからない」16.4%となった。逆に「幼保提携型への勧奨」5.7%、「認可外施設の地方裁量型への移行勧告」0.5%であった。その他

として「国の制度の説明」・「現段階で実施の予定なし」（自治体が）・「説明会に参加しなかった」（詳細がわからない）等の意見が見受けられた。

「認定こども園制度」への移行が全体の流れになってしまうことに危惧を覚えている保育所もある。今回の調査では「幼保提携型への勧奨」は5.7%と低く、危惧するような状況は確認できなかった。

県の認定の仕組み

県の認定制度の具体的な仕組みについての設問では、「まだわからない」が全国平均で75.4%となり、条例・要項等が定まらない現状でははっきりとしないことが確認された。

制限的枠付け

制限的な枠付けの理由についても、制度が整っていない現状では回答数そのものが少なく結果となった。しかしその中でも「財政の効率化と適正配置」が全国平均で54.5%と高い率で回答があった。公営保育所がすべてこの項目で回答しているように各自治体とも財政状況は厳しく、就学前の子どもにかかる財政負担をなるべく効率化したいというのは本音であろう。しかし、この効率化がただ単に財政負担の軽減につながるのではなく、子どもの健全な成長を視するための効率化につながるよう、各保育所は常に意見を準備しておく必要があるだろう。

全体としては「認定こども園制度」が自治体レベルで定まっておらず、今回の調査ではそのことが明らかになる段階でとどまった。次年度も継続して調査を行う必要がある。特に施設整備の基準や職員配置、利用料、直接契約の状況等細かく検討していく必要がある。

市町村合併の影響

平成11年の地方分権一括法により保育所制度は国から地方へ運営の責任が移行された。その保育の実施主体である市町村の合併問題は保育行政にも影響を与えると

考えられる。合併特例債等の特例も含めた合併特例法も17年3月で終わり、平成の大合併と呼ばれた市町村合併そのものは一段落ついたと思われる。その現状において実際にどれだけ合併が行われたのかを確認するのが本設問である。

市町村合併が「行われた」は全国平均で49.8%、「行われぬ」41.8%となった。今回回答された保育所の所在する地域の実に約50%が市町村合併を経験したことになる。

地域区別では中国・四国地区・北信越地区の約70%で合併が行われた。この数字を問11の保育所の統廃合と関連させてみると、中国・四国地区では実に37.7%統廃合が実施、実施することが確定もしくは計画中となっている。同じように北信越地区では47.4%となった。所在地区別でも同様の傾向が見られる。県庁所在地や人口5万人以上の都市の約60%が合併が行われたと回答しており、これを問11で比較すると県庁所在地の30.9%、小都市A31.4%、小都市B39.2%が統廃合の対象となっていることがわかる。

比較対象として平成17年度の調査報告と見ると今回と同じように中国・四国地区・北信越地区の合併対象地域である率は最も高く、そして主に公立保育所の統廃合について確認した設問であるが北信越地区では統廃合率は高いという結果であった。

市町村合併によるだけの影響とはいえないが、適正配置、財政の効率化のもと、合併率の高い地域所在地では統廃合もよく行われているといえよう。

補助金の交付金化－ハードとソフト

延長保育事業（ソフト交付金）

次世代育成支援対策推進法により平成17年度予算から延長保育事業は従来の補助金から次世代育成対策交付金（ソフト交付金）へと変更された。交付金化することにより、各自治体の計画によりその交付額が決定されることとなった。この変更により各保育所に対する延長保育に当たる補助額がどのように変化したのかを確認するのが本設問である。

その結果は全国平均で「増額」1.4%、「減額」29.9%、「変化なし」51.2%と言う結

果であった。「減額」と答えた保育所が約30%となったことは大変な驚きであった。

地域区分別で見ると東海地区19.6%と最も減額が少なく、減額が大きかったのは、関東地区で35.6%、北海道地区32.9%となった。所在地区別では町・村38.2%、中都市36.5%、小都市B31.7%と30%を越えた。その他では「利用数による年度末精算」や「廃止」という大変厳しい内容の意見も見受けられた。

関連する設問として交付金化の影響をたずねる問12を見ると、全国平均で「事業の打ち切り」10.2%、「事業予算が減額」32.8%となった。最も削減が大きかったのは北信越地区で「事業の打ち切り」19.5%、「事業予算が減額」41.5%になる。北海道地区「事業の打ち切り」5.3%、「事業予算が減額」40.8%となり、関東地区は「事業の打ち切り」8.7%、「事業予算が減額」28.8%と全国平均以下であった。所在地区別では町・村「事業の打ち切り」14.5%、「事業予算が減額」34.5%、小都市A「事業の打ち切り」12.9%、「事業予算が減額」34.2%、中都市「事業の打ち切り」8.3%、「事業予算が減額」35.4%となった。全体の傾向としてはソフト交付金の減額地区とほぼ似たような構成となった。

各地域・各所在地ともおおむね「減額」30%であったが、減額や廃止されたことが各保育所にどのような影響をあたえたか、来年度以降も継続して確認していく必要がある。

施設整備（ハード交付金）

施設整備の補助金も次世代育成対策交付金（ハード交付金）へと変更された。こちらの交付金も全国平均で「増額」0.4%、「減額」35.4%、「変化なし」38.7%と言う結果であった。地域区分別で見ると関東地区44.2%、北信越地区41.5%、近畿地区41.1%、中国・四国地区42.6%がいずれも「減額」が平均である35.4%を超え40%以上となった。所在地区別では県庁所在地40.7%、中都市47.9%が平均を超えている。その他では「廃止」や「対象にならない（交付の）」意見が見られた。その他にも自由記述の意見として「園舎が古く何とか補修を繰り返し保たせているが定員割れが続き自己資金の確保もできない」という大変厳しい現状を感じさせる意見もあった。

施設整備に関わる資金は膨大な額となる。ハード交付金の減額は自己資金を増やすことで対応することとなるであろう。定員割れ、各種補助金が廃止、または減額される中、自己資金を増やしていくことは大変難しいことでもある。しかし老朽化した施設は子どもの保育推進のうえで障害になることもあり得る。よりよい環境を整備していくうえでも各地域ごとに自治体に訴えかける活動も必要となろう。

最後に自由記述の意見を採り上げながらまとめたい。自由記述の意見を大きくまとめると公的責任の維持（運営費の安定化）、子どもの健全な成長を保証する保育の質、保育の室を高めるための第三者評価、認定こども園の4点に分けられる。

まず公的責任、特に運営費の安定化を望む意見が見られた。民間保育所運営費の一般財源化を警戒し、子どもを育てていくことが国の大事な事業であり、責任であるとの意見であった。平成17年度の本調査の問5において「一般財源化」について設問した項目がある。その調査では「公立保育所の一般財源化後の予算」が「削減・圧縮された」との回答が全国平均で25.5%であった。公営保育所単独では31.6%にもなっていた。一般財源化により、保育関連予算の削減があり得るということである。保育所の予算の実に70%~80%は人件費であり、子ども達を直接保育するのは保育士である。保育予算の削減は各保育所の人件費にも影響するであろう。保育士を安定して雇用できてこそ各保育所の求める保育ができるはずである。その他にも、短時間保育士と正規職員との意思疎通、組織作り、研修等が十分できるよう保育士を余裕を持って雇用していきたいが定員の問題で雇用できない等の意見もあった。

子どもの健全な成長を保証する保育の質としては、職員配置に対する意見が見受けられた、現行の職員配置基準を見直し、0~1歳児2:1、3歳児15:1、4~5歳児20:1など余裕を持って丁寧に保育に当たりたいという意見であった。特に発達障害の子どもへの対応や保護者にしっかりと向き合うために見直しが必要であるとの意見である。

第三者評価については、否定的な意見が多かった。評価会社によって評価費用の違いや評価の基準が異なることがあるのは問題ではないか、現在の評価基準で保育の質が向上する費用となるのかという意見であった。第三者評価については各自治

体で取り組みの違いがあり、自治体が負担もしくは補助をする場合と全額自己負担の場合と様々な例がある。

聞くとところによると評価を受ける金額は30万円～50万円もかかることがあるという。これだけの費用を本来子供に向けられる事業費や事務費から捻出するのは大変な努力が必要であろう。しかし、どのような評価であれ外部の視点で自己の保育を見直すことには大変重要な意味があると考えている。いずれにせよ、第三者評価が進められていくためには、保育の向上に資することをもっと明確にアピールするとともに、プレ第三者評価のような公表を伴わなく安価にできるような評価を用意して、評価を受けることを体験し、第三者評価を受けるための準備ができるよう進めていくことが必要になるのではなかろうか。後述する「認定こども園制度」に向き合うためにも各保育所が自己の保育内容を見つめ直すことが必要となってくる。

認定こども園についても否定的な意見が見られた。前述しているとおり、今回の調査では「認定こども園制度」については都道府県の制度が整っておらず不明な点が多かった。その中でも、保育所は従来子育て支援を行い、なおかつ特定保育事業や私的契約の形での直接入所など、従来からの枠組みで「認定こども園制度」の求めるものは十分対応できるのではないかという意見であった。また実際問題として常に4時間で帰る子ども達と8時間在園する子ども達が共に生活することが子ども達によい結果をもたらすのかという意見も見られた。

日本保育協会が厚生労働省に意見書を提出しているように、待機児童がいる地域や少子化が進んでいる地域での保護者の選択肢を増やすという点では意味があるが、財政効率からの競争により保育所の施設規模や職員配置を必要としている子ども達から従来の保育所を奪われないよう努めていくことも重要となる。そのためには、社会福祉法人として取り組んできた保育実践が子ども達にとってどのように必要であったのかを各保育所がもう一度検討することが必要となろう。各保育所の理念、保育の計画、内部での検討会等、自らの保育を高め、伝えられるよう準備をする事が求められる。

筆者自身の実践の反省も含めであるが、保育所として存在したからこそできることを、保育に関わる全ての人とともに見つめ直していく必要がある。