

Ⅲ. 研究員の考察

1. 荻須隆雄研究員による考察

平成19年5月の読売新聞は、同年3～4月、全国の道府県庁所在地、政令市、東京23区の計73市区を対象に、2005年度の保育料の滞納額を調査した結果、認可保育所で当該年度に滞納された保育料が、全国の主要都市だけで34億円近くに上ることを報じている。本来徴収されるべき保育料に占める割合（滞納率）は、学校給食費の滞納率0.5%（文部科学省調査）をはるかに超える2.3%であるという（読売新聞「保育料滞納34億円、差し押さえも」平成19年5月5日）。

本年度の調査では、上述のように近年、保育費滞納者が全国的に増加していることから、第2部：保育所の運営管理実態に関する設問として、「7：保育料の不払い・未納問題」を取り挙げている。

調査結果についての考察の参考として、平成19年9月に厚生労働省から報道発表された「保育所保育料の徴収状況に関する調査の結果訂正関係資料について」の概要を紹介しておく。なお、この調査結果は同年8月22日に公表されたが、その後、一部訂正があり、結果訂正に関する資料がホームページに掲載されている。

(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/09/h0914-4.html>)。

- ①調査対象…1808市町村における平成18年度の保育料の徴収状況（平成19年3月末現在の市区町村数は、1827自治体。未回答…3自治体、保育所が存在しない自治体…16）
- ②調査期間…平成19年6～7月
- ③保育料の徴収状況…保育者数：1,976,087人（A）、滞納者数：85,120人（B）、割合：4.3%（B/A）
- ④保護者負担額…保護者負担総額：4,819.7億円（C）、滞納額：83.7億円（D）、割合：1.7%（D/C）
- ⑤保育料の納入方法（複数回答）

(1)現金収納（納付書による納付）…市役所等の窓口：1,537市区町村、公営保育所：593、私営保育所：244、金融機関：1,571、その他：203

(2)口座振替…1,574

(3)その他…71

⑥保育料滞納額の傾向およびその主な原因

(1)過去5年間の滞納額の割合の傾向…増加した：1019市区町村、減少した：545市区町村

(2)滞納が増加した主な原因（「滞納額が増加した」と回答している自治体による単独回答）…保護者の責任感・規範意識の問題：672（65.9%）、保護者の収入減少：198（19.4%）、その他：149（14.6%）。

※「その他」の例として、「入所児童が増加したためそれに伴い滞納も増加した」「現金徴収から口座振替への変更による保育料支払い義務の意識の薄れ」「失業、離婚による収入減、責任感・規範意識の低下といった複数の要因」や「滞納初期段階での対応等の取り組み不足や毎月の督促を行っていない」などが挙げられている。

⑦保育料滞納者に対して行った対応とその効果（複数回答）…(1)相談 (2)納付の勧奨 (3)滞納処分（行政処分） (4)その他

※滞納処分（行政処分。市区町村数）…督促状の送付：1568、効果：1268（割合：80.9%）、財産調査：115、効果：86（割合：74.8%）、差押等：76、効果：72（割合：94.7%）

※「その他」の例…送迎時間に担当職員が保育所に出向き保護者と面談、連帯保証人を付ける、私立保育所への保育料収納事務委託、入所受付時に誓約書の提出を依頼、税金等の重複滞納者に対し徴税担当部局と連携し徴収業務を実施、滞納金を回収する専属の課を設置 等

⑧滞納処分の実施件数…督促状の送付：799,408件、財産調査：4,190件、差押等：634件。

⑨納付の勧奨についての民間委託状況及びその効果

私立保育所…委託：125、効果：123、それ以外の民間事業者…委託：3、効

果：3

⑩その他（地方自治体からの要望等）

- (1)滞納を理由とした退所（登所停止）を認めてほしい。
- (2)保育料の徴収事務（滞納処分）を民間に委託できるようにしてほしい。
- (3)最近では、新聞等により、他の保護者も払っていない、5年で時効になる、滞納しても退所させられないといった報道があり、滞納に繋がっている。
- (4)徴収業務の経験ない職員が徴収業務を行っているので徴収処分等の研修をやってほしい。

さて、本協会による平成19年度調査結果をみると、「市町村で保育料の不払い等の問題が起こっているか」の質問に対して、全国で公営、民営ともに「問題が起こっている」という割合は80%を超えている。いずれの地域でも公営、民営ともに本問題の起こっている割合は多く、大きな地域格差はみられない。強いて地域区分別に比較すると、近畿地区が91.9%と最も高く、北海道・東北地区（85.9%）、九州地区（84.9%）がこれに続いている。最も低率の北信越中区でも80.4%である。また、所在地区別では、中都市が最も高く（91.7%）、最も低率は町・村である（73.9%）。

未払い・未納問題の具体的状況については、「不払い・未納のまま卒園してしまう」、「督促を無視し居直って未納を続ける」の2つが全国的に60%前後で挙げられており、本問題が社会問題とされている主要背景であると言える。「経済的困窮による滞納」は、全国で34.1%である。

冒頭に紹介した新聞社による調査でも、同様に未払い・未納の理由についての調査結果を紹介している。「支払い能力がありながら納めない『悪質滞納者』がいる」との回答が目立ち、「住宅や車のローンがあるため支払いができないと主張する保護者が増加している」という指摘もあった、と報じている。また、前述の厚生労働省による調査でも、「滞納が増加した主な原因」として「保護者の責任感・規範意識の問題」（65.9%）が最も多くを占めている。

次に、本年度調査では、「不払い・未納に対する市町村による対策」を尋ねてい

る。その結果は、地域区分別にみたいずれの地区でも、また、所在地区別に見たいずれの区分でも、「自発的な納入を基本とし強制的な徴収をとっていない」という回答が最も多く、全国では54.5%を占めている。

本調査では、各保育所が未払い・未納の保護者についての情報を得ているかについては尋ねていないが、「徴収事務を保育所に肩代わりさせて督促し、段階的に対応するかたちをとっている」という対策は、東海地区の公営35.3%を例にみるように、市町村による第2の対策としてとられている。徴収事務を保育所が肩代わりする方法は、その頻度や期間等によって保育園長等職員と滞納世帯（保護者）との関係が気まづくなるようなことはないかが危惧される。

厚生労働省調査⑤保育料の納入方法の結果をみると、市役所等の窓口、金融機関での現金収納、口座振替による納入方法がいずれも85%以上である。市役所等の窓口、金融機関での現金収納は、預貯金口座から現金の引き落としが可能である今日、役所等の窓口等で現金の納入、振込は、金融機関、ATM、コンビニエンスストアが比較的身近にある都市部であっても、便利な社会であるが故に、未払い・未納ではない多くの保護者にとっても不便さを感じている面があるように思われる。

「経済的困窮で滞納に追い込まれるケースが増加している」という割合も全国で34.1%という回答であり、いずれの地域区分別、所在地区別でも決して少ないとは言えない状況にあることが窺える。滞納初期段階での対応を行い、この理由による滞納については、市町村は確認を迅速に行い適切な対応をする必要がある。また、厚生労働省調査では、滞納世帯に対して督促状の送付により80%の効果があったということから、市町村が滞納初期段階での対応と督促状の送付を迅速に行うことで、未払い・未納世帯を早期に減らすことが可能であるならば、重要な財源の確保のためにも躊躇せず積極的に対応すべきである。市町村によるこのような迅速な対応は、納入世帯と滞納世帯との間に生じている不公平感の是正にもつながる。

これまで保育料滞納者に対しては、督促状や催促書の送付、福祉事務所や滞納整理嘱託員、全保育園の園長による納入指導を行ってきた政令指定都市A市では、平成19年6月から保育料を納入しない扶養義務者に対して勤務先への照会後に給与差押え（給与の差押えができない場合は、預金の差押えを実施）の措置を講じている

という。市町村は、納税者である一般の市町村民に納得されるよう、保育料の未払い・未納問題に毅然たる対策を講じていくべきである。

なお、本調査では、質問項目の最後に、保育制度、保育所運営に関する自由記述欄を設けている。保育料不払い・未納問題についての意見が寄せられている。一例を紹介しておく。

『待機児童が多く、空きを待っている状態なので、未納が続く方には、正直なところやめてもらいたい。役所は、それでも保育は必要なのだからと消極的。児童手当の差押えとか給料天引きにして欲しい。』（愛媛県：民営）

2. 吉田眞理研究員による考察

1. 地域・家族支援と調査に見る保育所の実態

保育所を巡る社会の動きは急である。特に2008年は保育所保育指針の改定と告示化がなされる。改定と共に保育所が意識して取り組むべき保育内容が大綱化された形で示され、告示化により保育所保育指針が最低基準として機能するようになる。したがって、保育所保育指針の改定をうけた保育所の変化に注目が集まるであろうことが予想される。

この改定の特徴の一つは、保護者支援と地域子育て支援の充実である。〈改定〉保育所保育指針の第6章に「保護者に対する支援」が明記され、1「保育所における保護者に対する支援の基本」2「保育所に入所している保護者に対する支援」3「地域における子育て支援」があげられている。

〈改定〉保育所保育指針第6章「保護者に対する支援」1「保育所における保護者に対する支援の基本」(7)には、地域の子育て支援に関する資源を積極的に活用するとともに、子育て支援に関する地域の関係機関、団体等との連携及び協力を図ることが求められている。さらに、3「地域における子育て支援」では、子育て支援に関わる地域の人材活用についても言及されている。本調査票11「キャパシティー=担荷能力」では、本来業務以外の取り組みの種類(複数回答)について聞いているが、全国的に小学校、保健センター、児童相談所など関連機関と連携している保育所が86.6%あった。多くの園では関係機関との連携に取り組んでいる実態が分かったが、告示化後はこの数値が100%になることを求められるであろう。また、その内容も問われることになる。本調査で、小学校、保健センター、児童相談所などと例示したが、〈改定〉保育所保育指針は、「地域の子育て支援に関する資源」と「子育て支援に関する地域の関係機関、団体等」「地域の人材活用」をあげていることから分かるように、システムに組み込まれた公的機関との連携に限らず、地域に存在するグループや住民との連携が求められている。その視点から見ると、子育てサークルへの支援をしている園は27.9%(全国)であった。サークル支援は、保育所の地域支援に求められる実践の一つであり、社会福祉援助技術の集団援助技

術活用の機会である。また、主任児童委員活動など地域福祉活動への支援をしている園は21.8%（全国）と4～5園に1園程度という実態があった。主任児童委員活動など地域福祉活動への支援は、保育所に求められるネットワーク活動の一つであり、社会福祉援助技術の地域援助技術活用の機会である。サークル支援、主任児童委員活動など地域福祉活動への支援、いずれにおいても、専門職として持てる技術の発揮をこれからの保育士に期待したい。

また、〈改定〉保育所保育指針第6章「保護者に対する支援」2保育所に入所している保護者に対する支援においては、保護者への支援と連携や延長、休日、夜間、病児・病後児保育、障害児、虐待への対応などが述べられている。内容的には大きく変化したわけではないが、大綱化、告示化されたことにより、各園の地域性に合わせた取り組みが求められるようになることが予想される。障害児対応については、受け入れ増、研修や研究会など発達障害等障害児に関する支援の強化をしている園が66.4%（全国）あった。障害者自立支援法施行により地域で障害児のケアをすることが増え、保育所にもこれまで以上に障害児対応が求められることが予想される。本調査結果では、保育所の本来業務以外の取り組みの第3位に「個別相談、家族支援など」（60.3%：全国）がある。個別相談は保育所がかねてから行ってきた家族支援であるが、今後はより幅広い範囲の個別相談や家族支援が必須となろう。これまでの取り組みに加えて、地域連携や個別援助技術の活用を通じた保育所らしいきめ細かく、しかもダイナミックな支援のあり方が問われている。

2. 保育所と幼稚園との関係から

上記のように、児童福祉施設としての保育所には社会で果たすべき多くの役割がある。「保育所保育指針」改定に関する検討会（2007年12月21日）では、保育所の保育内容を規定する児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令第63号）の改定が課題としてあげられている。それは、児童福祉施設最低基準に保育士が行なわなければならないことを列記するのではなく、保育所保育の特性を明記すべき、という主張である。保育所の独自性を打ち出していこうということであろう。

その一方では、幼稚園との接近も顕著である。今回の保育所保育指針の改定は幼

幼稚園教育要領を意識したものであることからそれが分かる。制度的には、認定こども園がそれを具現化したものであるが、本調査11-2では幼稚園との関係での取り組みについて聞いている。結果としては、最も多い取り組みは「幼児教育に関する研修強化」であり、37.4%（全国）で、民営の園が公営より高い割合を示した。一方、「幼稚園との差別化の工夫」をしている園は公営6.3%、民営14.4%（全国）と多くはない。反対に、幼稚園との連携をしている園は公営29.3%、民営12.9%（全国）と差別化より多い結果になっている。「幼児教育に関する機能充実」が、29.1%（全国）で、民営が公営より高い割合で取り組んでいた。保育所としての独自性を探りつつも、幼稚園を意識しながら保育内容を見直そうという保育所の動向が垣間見える。

3. 保育士の質とスキルアップ

保育所に多くの機能が求められていることによって、そこで保育に当たる保育士の資質の高さが求められるようになる。保育所が本来業務といえる子どもの保育以外の仕事を求められるようになり、「保護者支援のスキルアップに力を入れている」「保育所としての役割を職員と共に理解し、また職員にも社会人（人）としての基本マナーを身に付けてもらい、子どもの育成に全力で取り組む努力をしている」など、園においても保育士の力量を高める努力をしていることが、自由記述からうかがえた。

保育所に多くの取り組みを求められているにもかかわらず、保育士数を増やせない現実もある。「保育士の正規化が難しく、常勤臨時職員比率が高くなっています」「保育士の不足が問題です。長時間保育をすれば、保育士を増やし、パート、派遣で何とか行なっているが、責任感の問題もあり、正職員の負担が重くなっている」「延長保育、一時保育、乳児保育、地域活動等の活動も実施していますが、それぞれの業務を十分に充実させる為には、人的、経済的要件が不足し、思うように成果があげられない」などという意見に保育士の数不足が現れている。

このような中、第8回規制改革会議では、保育士不足を根拠として「保育士要件の拡大」が提案された。保育士不足に対応して、子育て経験がある人に簡単な研修

で“准保育士”を与え現場に送り出そうというものである。これは、「社会福祉基礎構造改革で進めている“低コストで最大の効果”が基本にある今の改革路線」と指摘が自由記述にあったが、その方向性を明示するものであり、「これでは日本の将来を担う次世代の育成は難しい」という現場の感触は当たっていると言わざるを得ない。

保育士不足といわれている背景を確認しよう。保育士養成校の視点から見れば、学校数は増える傾向にあり、保育士資格取得者は毎年増加している。しかし、卒後保育士として就職するものが減っていたり、就職してもすぐにやめたりする。そのおおもとは、保育士という仕事の待遇の悪さがある。自由記述にある、「保育者が安心して子どもに接し、働き続けられるために、先ず、保育所の経済的基盤を確固たるものにして行きたい」「労働条件の改善は緊急な課題」という認識が保育所の実態を表している。保育所には〈改定〉保育所保育指針が求めているような機能が必要であることは肯けるが、現実には「保育の質の向上ということにより多くのことをサービスするものよいのですが、ソフト面、最低基準を見直し、人員配置を多くしていただきたいですね。最低基準はずっと変わらずで、内容のみ変わっても職員の負担ばかり重くなり、よりよい保育はできず…」「保育しづらいお子さんが増えています。最低基準の保育士数の見直しを」というように、良心的に取り組んでも、児童福祉施設最低基準を頼りに確保するのがやっとという状態である。

〈改定〉保育所保育指針第7章「職員の資質向上」には、体系的・計画的な研修と職員の資質向上に関わる施設長の責任について述べられているが、保育士のスキルアップに関しても「研修が出来る環境を整えて欲しい」「保育所保育指針が改定されると益々保育士に求められる専門的知識や支援が強められると思われます。しかし、現実には資質向上を図るにも職員が足りず、研修にも参加できません」ということでは、地域や家族への支援もままならない。

4. 格差社会と保育所

保育料不払い、未納問題は、マスコミによるセンセーショナルな扱いにより、社会問題となった。実際、60.7%（全国）の回答者が不払い・未納のまま卒園してし

もうケースが後を絶たないと感じている。また、催促を無視し、居直って未納を続ける保護者が目立つようになったと感じる回答者が58.6%（全国）あった。不払い、未納問題の原因、理由、あるいは影響についての保育所長としての意見においても、全国では「市民としての倫理欠如、義務と責任を放棄するモラルハザード＝道徳律の崩壊が蔓延し、深刻な事態に陥っている」が50.7%と最も多く、「消費者優位の利便追求と選択的に利用する立場からは、養育義務や保護責任の観念が希薄になるのは当然の結果である。」の14.8%との間に大きな差があった。

本調査の設問7-3では不払い、未納に対し回答した園が所在する市町村がとっている対策を聞いている。54.5%（全国）の地区では自発的な納入を基本とし、強制的な徴収をとるまでには至っていない。20.9%（全国）の地区で徴収事務を保育所に肩代わりさせて督促し、段階的に対応する形をとっている。その他、不払いや未納に対して以下のような対策をとっていた。

- ・「家庭訪問をして熱心に取り組んでいる」
- ・「夜間に保育係が直接出向いて徴収業務を行なった」
- ・「行政と園が連携し、直接訪問により徴収にあたっている。支払いは分納に応じている」
- ・「すぐに支払いができない人には支払い計画を出してもらう」
- ・「催促が効果をあげていて、ほぼ回収状態」
- ・「児童手当を保育料に当てる手続きを保護者に対し承諾を得る」
- ・「未納で卒園した保護者には、主管課が分割払い等で支払ってもらっている」
- ・「未納者に対して行政が個別にTELをしたり、面会をしたりしながら納入を求めている」
- ・「役場の職員が子どものお迎え時に各園を訪問し、直接保護者に面談している」
- ・「期限をきめて、一部分でもいいから納めるように、誓約書を書いている」
- ・「未納者は、新年度の継続申し込みの際、市の窓口でしか受け付けない」
- ・「各園1名ずつ保育料収納協力員を決め、各月未納者に声をかけてお願いしている」

保育所保育は幼稚園教育とは異なり、福祉実践でもある。保育所が利用できなければ、まさに「保育に欠ける」状態になる子どもや虐待にさらされる可能性がある子どももいる。親の経済状態に関わらず、不適切な保育環境にある子どももいるだろう。

そのことへの配慮が、未納問題の根底にあり、上記のような「手間がかかる」対応につながっている。

保育サービスが契約になるに応じて、対価との関係で提供されるサービスという意味を持つようになる。義務教育と異なり、一般のサービスのように、保育への対価を払わないものはサービス対象外として排除することで保育料未払い・不払い問題は解決するに違いない。そのような方向性を示すものとして、以下のような厳しい対応も見られた。

- ・「市当局が保護者と保育料分割契約を結び、不履行の場合は園児の退園を求める」
- ・「3ヶ月滞納したら退園になることを通告する」

この問題に関して、以下のように園側の考え方も様々である。おかれている環境によると思われるが、格差社会を象徴しているとも言えよう。

➤ 経済的困窮を原因と捉えている。

- ・「離婚、父子家庭、母子家庭、の増加等様々な面で安定しない家庭の状況」
- ・「保育料が高い。毎月の収支で滞納した分の保育料が払えなくなり雪ダルマ式に増えていくケースもある。」
- ・「保育料の査定に問題があるのではないかと思っている。未納者の意識が養育態度の希薄などとは思わない」
- ・「失業や給料が低くなったことにより、生活に困る人が増えた。前年度所得での保育料決定でより払にくい。保育料が高い。」
- ・「特に低所得者が滞納している」
- ・「景気低迷による収入減少や多重債務、生活困窮世帯の増加」
- ・「生活するのがやっとなため」

➤ 保護者のモラルハザードを原因と捉えている。

- ・「収入があってもその優先順位が親の身の回りのものであったり、払わなければならないという思いがなかったりする」
- ・「未払いの多くは、あまり深刻に考えず、単に忘れ、それが1・2ヶ月続くと当たり前前ようになってしまうのでは。1ヶ月遅れると声をかけ、今生活が苦しいのか、保育料が収入に対し高いのか、そのときの対応など一緒に考えれば、つつい知らん顔にはならないのでは。数ヶ月未払いになると支払いが大変になることは目に見えている事なので」
- ・「払えるのに払わない、児童福祉法や児童憲章で子どもの権利が守られている。それを逆手にとって、預けて、保育してもらうことが当然の義務と利用者が言うてくる」
- ・「親の育ちにあると思う。親が選択して選ぶ権利があるなら、また果たす義務もあるという事をしっかり知る必要がある」
- ・「他の支払いを優先する世帯の増加や規範意識の低下が見受けられるようになってきた」

➤ その他

- ・「税と同じと思っていることが原因と思う。保育所は入所申し込みをして入所し、保育料は対価であることを説明すべき」
- ・「義務と責任を放棄する人は以前と変わりなくあり、今急に出て来たものではない」
- ・「原因・理由は様々で錯綜している為、1つに絞ることは難しい」
- ・「大人になりきっていない親のモラル低下、生活することに重点をおかない借金・多重債務で毎日の生活がやっとの家庭など、一概に断定できない状況がある」
- ・「偽装離婚による不払い」
- ・「ごく一部の利用者であるので、全体にモラル低下とは思わない」

保育料不払い、未納問題は、マスコミにより、収入が十分あっても保育料を払わない保護者像が強調された。しかし、調査から見る限りでは、保護者の抱える経済的な問題も大きいと考えられる。それに加えて保護者のモラルハザードが起っており、少ない収入でも子どもの保育に優先順位を高くつけてなんとでも保育料を支払おうという気持ちが薄まっていることもあろうか、と思われる。そのような保護者に対し、きめ細かく声をかけ対応することで支払いを促している保育所もある。保護者育ての一環といえるのであろうが、保育所の支えるべき家族の問題の根の深さを見せつけられる実態である。

保育所には、「家庭との緊密な連携」「保護者との相互理解」「仕事と子育ての両立支援」が求められている。不払い、未納問題への対応が「家庭との緊密な連携」「保護者との相互理解」「仕事と子育ての両立支援」をそぐのではなく、促進するように保護者に働きかける必要がある。「今生活が苦しいのか、保育料が収入に対し高いのか、そのときの対応など一緒に考え」という姿勢がその具体的取り組みの方向性を示していると感じた。

5. 求められる保育所からの提言

保育所には延長、休日、夜間、病児・病後児保育などが求められている。一方保育所側からは、「子育て中の親が子どもの為に少しでも時間がとれるような仕組み」が必要であるとか、「長時間保育、夜間保育などは、考え方によれば親と子のふれあいの時間が短くなったり、子育てが人任せになったりして……親と子が切り離されるような気がしてなりません」などの意見がある。

女性も労働力として社会で働く時代になり、保育も長時間化を余儀なくされているが、また、平成11年4月に育児介護休業法が施行され、育児の為に会社を休業する人は、男女問わず育児休業制度が利用できるようになった。休業中は雇用保険から育児休業基本給付金が支給される。また、男女共同参画社会基本法（平成11年）には、女性も男性も同じように家庭で子どもの養育役割を果たすという社会像が示されている。しかし、現実には期待するほどには進んでいない。

施策について、自由記述には「ゴールドプランに比較して、エンゼルプランの予

算が少なすぎる」「保護者負担の国の基準の軽減が急務である」という意見も出ていた。保育所が地域にあることを強みに変えた立場からのさらなるアクションが求められる。地方分権時代にあって、地域の次世代地域協議会への参加は33%（全国）である。次世代地域協議会への参加は、保育所が地域を動かす主体となる貴重な機会である。保育所には、保護者の現状や子どもの姿が見えている。地域の児童福祉を担う保育所はさらに多くの機会をつかみ、施策に声を上げて行く必要がある。

6. 保育士養成の課題

保育士養成について、アンケートに「保育士の生育歴の中での家庭での教育も欠如されて、採用後の質的向上に非常に力があることを実感しております」「保育所が多く役割を持ち、本来しっかりやらなければならない『保育サービス』を進めて行く力が弱まってしまった。保育士の養成もままならない」という意見があった。ここに見られるように、保育士の養成の課題は大きい。

2001年に児童福祉法が一部改正され、保育士が国家資格となった。法に位置づけられた国家資格のうちで、社会福祉士、精神保健福祉士は資格取得のためには国家試験に合格する必要がある。介護福祉士も国家試験化の方針が決まっている。周知のように保育士は、一方では養成施設を経ないで試験のみで資格を取得するルートもあるが、国家資格のなかで唯一、養成施設で与えることができる資格となる。それゆえに児童福祉法には、厚生労働大臣による「指定保育士養成施設の長に対する教育方法、設備その他の事項に関する報告・指導」が規定されている。指定保育士養成施設の制度内で、福祉の資格としての保育士の質の充実を図ろうと、厚生労働省は保育士養成教科の標準的事項として「教科目の教授内容」を示し、授業回数も半期15回の遵守を求め、指定保育士養成施設の学生定員超過にも厳しく対応している。保育士養成の均質化を期しているといえよう。

国家資格化に伴い保護者対応が求められるようになった保育士の資質を担保するために、厚生労働省では教科目に「家族援助論」を加え、「社会福祉Ⅰ」を「社会福祉」に、「社会福祉Ⅱ」を「社会福祉援助技術」に変更するなど、養成内容の充実を図っている。

〈改定〉保育所保育指針でも地域で住民とともに子どもとその家族に寄り添いながら取り組む専門職としての保育士が求められている。しかし、前述したように保育士の待遇の問題は大きい壁となっている。指定保育士養成施設で多くの指定科目を学び、厳しい実習を経て得た資格を生かして働いて得る賃金は、何の資格も持たない一般のOLに及ばない額であり、パートタイム保育士や非常勤・臨時保育士という形での不安定な雇用も多い。「職員に過度なストレスがかかり、うつ病になる人が多いと聞く」「保育士の置かれている状況は十分とは言えず、運営もぎりぎりのライン」「職務内容はかなりハードワーク、オーバーワークになっています。でも、職員は黙々とそれをこなそうとがんばっています。そして、精神的・肉体的に疲れ、“病気”になり、退職していく職員がたくさんいます」と自由記述にあるように、資格への誇りや高い志を持って就職しても、現場で疲弊し、長く勤められずにやめて行くものも多い。このような現状で質の高い保育士が現場で長く活躍することは難しい。

公立保育所と民間保育所との保育内容を比べてどちらが良いということはないであろうが、保育士として働くのには公立保育所は安定した職場である。しかし、社会福祉基礎構造改革を受けて、施設の民営化が進められている。保育所も別ではない。指定保育士養成施設の教員は、大切に育てた学生が使い捨てられている、という印象を持っている。質の高い国家資格者としての保育士を求めるなら、その働く場が誇りを持てる環境になる必要がある。そのためには、指定保育士養成施設が保育士としての資質が高い学生を世に出す責任を果たすとともに、職場の待遇改善、継続的な研修体制、現場におけるスーパービジョンとそれへの指定保育士養成施設教員の参加などが求められよう。

保育士の仕事はやりがいがあるといっても、労働条件がこのように劣悪である。さらに、規制改革会議において、子守り（社会福祉や発達心理学の学びは必要ない）としての認識しか得られていないことに見られるように社会的評価も低い。これでは、保育所に人材は集まらないことは目に見えている。保育士の待遇の向上と配置基準の増加によって、初めて保育士に高い資質を期待することができよう。しかし、現在の方向性は反対のスパイラルを描こうとしているように思われてならない。

3. 太田嶋信之研究員による考察

保育所の第三者評価

1. 低い受審率

今回の調査を見る限りでは、第三者評価の受審状況はまだまだ低調であることがわかる。調査時点での受審率は8.6%、平成19年度末までの受審予定（4.3%）を含めても12.9%とかなり低い状況である。今後についても20%が中長期的に考えていると答えているものの、今のところ計画はないと回答している割合が60%もあり、現時点では義務化されない限り受審率が大きく伸びる可能性は低いと思われる。

平成19年3月時点における第三者評価の受審状況に関する全社協の調査によると、東京都を除く全国の道府県での受審件数は、高齢者施設関係459件に対して、保育所は242件と高齢者施設の半数程度に過ぎない。都道府県の推進体制や取り組み方法に格差はあるものの、全国的にみて遅々として進んでいないのが現状である。

このような受審率が低い現状の中であって、関東地区と都区部・指定都市においては受審率が高いという結果が表れている。今回の調査時点における関東地区の受審率は14%で、全国平均よりも約6ポイント高い。また都区部・指定都市の受審率は19.8%と、11ポイント上回っている。これは民営化を推進している市町村で、移管の条件に第三者評価の受審を義務付けているところもあり、その影響も考えられるが、もう一つは東京都の取り組みが関係しているものと思われる。東京都では第三者評価の受審と公表を、補助金支給等の条件にするということで、他の道府県よりも先駆けて義務化したことによって受審率が高くなったということが考えられる。

今後、保育所の第三者評価受審が義務化に向かうことは考えられる。しかし現時点では、評価調査者の資質、評価機関の評価能力、推進体制など多くの面において、都道府県間の格差が大きい上に、信頼度も決して高いとは言えない。保育所現場では第三者評価に対して、子どもの視点に立っていないとの疑問の声も聞かれ、低い受審率という現実をみても保育所の理解と納得は得られていないというのが現状であろう。

2. 受審のメリット

保育所の第三者評価の受審がなかなか進まない理由の一つとして、受審のメリットを感じない保育所が多いことが挙げられる。今回の調査でも自由記述欄には第三者評価制度への信頼性や受審のメリットに対して疑問の声が数多く記されている。その内容については後述するが、今回の調査からみる限りでは、第三者評価は質の向上や利用者への情報提供につながるようになるだろうという認識はしているものの、受審意欲につながるかと、具体的な受審計画に結びつけようという気持ちには至っていないことがわかる。

第三者評価受審が質の向上につながるかどうかの設問では、「質向上につながる」が15.4%、「どちらかというとなら」48.8%という結果になっており、第三者評価に対して64%が期待感や肯定感をもっている。評価結果の公表についても、公表することが選択上の情報提供になるかどうかの設問に対して、「情報提供になる」16.1%、「どちらかというとなら」43.5%ということで、約60%の保育所が公表することは情報提供になると回答している。

ところが、第三者評価受審が質の向上や情報提供につながると思っているにもかかわらず、約60%が今後の受審については考えておらず、20%は中長期的な計画を立てていても直ちに取り組もうという考えはなく、今後、推進していく上で、受審意欲をどのようにして高めていったら良いかが課題である。

自由記述に書かれている内容をみると、第三者評価事業に対して疑問や厳しい意見が多く見受けられ、運営上や経営上のメリットが感じられず、子どもの視点についても乏しいと考えているようだ。

(主な自由記述)

- * 保護者にとって都合の良い制度でしかない
- * 子どもの最善の利益に結びつかない
- * 正しい評価が期待できない
- * 保育の独自性が失われる
- * 費用がかかり過ぎる
- * 表面的な面での追求になる危険性がある

- * 評価機関そのものの信頼性に疑問
- * 評価調査者の質に信頼性がない

今後、受審率を高めていこうとするならば、推進機構や評価機関としては地道な啓発活動を通して信頼性を高める努力を続け、自由記述に見られるような疑問や不信感に丁寧に応えていく姿勢が求められよう。また受審によるメリットについては、指導監査の簡素化、運営費の弾力化運用、受審費用の助成などが挙げられているが、そのような目先の利益に捉われるべきではない。第三者評価の本来の目的は、子どもの最善の利益が最優先される第三者評価であるべきである。保育所自らが良質の保育サービスを提供し、地域の厚い信頼を得ることで、子どもと保護者と地域住民の福祉の向上につなげていくものである。第三者評価受審の本来のメリットとはどういうことかについて改めて考える必要がある。

3. 子どもの視点に立った第三者評価を

自由記述の中で、「第三者評価で保育の正しい評価ができるのだろうか」「保護者にとって都合の良い制度ではないだろうか」という内容の意見がいくつか見受けられる。こうした自由記述が書かれている理由として、平成17年5月に保育所版の評価基準ガイドラインが示されたが、そのガイドラインの内容について保育所の現場で十分に説明され理解されていないことに起因していることが考えられる。

ガイドラインは、基準の柱である評価対象を「理念・基本方針」、「組織の運営管理」、「福祉サービスの実施」に分類しているが、その中にある89の評価細目のうち、保育内容に関するものは34項目で、55項目は主に運営面や経営面に関する内容で構成されている。そのために、第三者評価は保育の質の評価というよりも、管理体制面における評価が優先され、利用者である子どもの視点が希薄だという印象を与えていることが考えられる。

今後、子どもの視点に立った第三者評価として、保育現場の理解と納得が得られるようにするためには、現在の評価基準の見直しや検討も必要となるだろう。また各評価項目についても、それぞれの着眼点や意図を分かりやすく解説する機会を設けるべきではないだろうか。

全国22700箇所余の保育所のうち、とりわけ民営保育所では、設立時の背景、理念、歴史、保育の形態、環境、地域事情などがそれぞれ異なっている。それを一定の基準で評価し、ランク付けすることにも問題がある。書面調査と一日の訪問調査で我が保育所の保育がどこまで理解できるのか、という疑問を多くの保育所がもつのもやむを得ないことである。

現在の第三者評価制度では、限定された期間内に保育所の保育を理解し評価することが求められるために、調査の手法、調査者の能力が大きく左右することになる。調査者養成研修の内容の充実を図る必要もある。保育理念、経営者の保育への情熱、保育の形態、保育内容、地域性、職員の資質等、その保育所の独自性を把握し、理解、共感するとともに、課題を的確に見つける力量が要求される。

そのような評価調査者の力量によって、子どもの視点に立った、そして子どもの最善の利益を考慮した第三者評価が行われることが必要である。

4. 今後の課題

今後、第三者評価の推進を図るためにはいくつかの課題がある。第一に公表のあり方である。ガイドラインではa、b、cの3段階評価になっていて、「できている」「どちらかといえばできている」「できていない」といった内容で評価することになるが、その3段階評価だけでは判断できない内容が多くある。また、評価の低かった項目について直ちに改善しても、再度受審してその結果が公表されるまでは、低い評価が公表されたままになってしまう。公表のあり方の見直しも必要となる。

第二に評価調査者のレベルアップである。保育の現場や制度について理解の乏しい調査者が調査に来てても不信感をもたれるだけである。専門的な知識や調査手法の習得は当然であるが、信頼できる人格や人間性までも求められるため、調査者養成研修が極めて重要になってくる。

第三に評価機関の経営姿勢や経営努力である。多様な評価機関を有する東京都のような場合には数多くの調査実績をもつレベルの高い評価機関も多数あると思われるが、地方の縣市においては、社協が独占的に関わっているケースが多く見受けら

れ、その他の評価機関は認証されていても依頼が少なく調査実績をあまり持たないというのが実状のようである。今後、事業所や施設への広報活動を積極的に行い、質の高い調査者の確保に努めるとともに、数多くの調査実績を有するように評価機関は経営姿勢を示し、経営努力をするべきである。

第四に受審費用の問題である。現在、受審費用は一律でなく各評価機関が決定することになっている。保育所の負担も決して軽くは無い。受審を促進するために費用の一部を助成する区市町村や社協が増えているようだ。しかし、そうした助成制度をもたない区市町村もまだある。第三者評価は3年程度で検証して見直すことが必要だと言われているが、その都度受審費用がかかる。今後、適切で納得のいく費用のあり方について検討することも必要であろう。区市町村助成の継続、再受審の場合の受審料の減額措置等の対策も望まれる。

自己点検

1. 現状

保育の質を担保する上で、客観的な指標を使って自らの保育を常に自己点検することが求められている。客観的な指標としては日本保育協会をはじめとした各種団体から発行されている自己評価チェックリストを利用しているケースが42%であった。保育所独自で作成している割合は13.4%であるが、この中に各種団体が発行しているチェックリストを一部変更し利用しているケースも含まれている。公営保育所については、自治体が作成した評価管理シート等を使って、総合的な評価をすることで自己点検を行っている保育所も多い。おおむね60%の保育所で、既成のチェックリストや評価シートなどを利用している。

一方、チェックリストのような客観的指標はとくに使用していないという保育所が40%近くあり、保育の質を高め担保していくための自己点検をどのように行っているのか疑問も残る。自由記述からは、保育の実践報告や各種園内研修を通して、各自がそれぞれ専門性を高めていくことで自己点検としていていると考えているようだが、やはり客観的な指標に基づく自己評価でなければ、保育の質を向上させ、それを担保していくことはできないだろう。

2. 自己点検を組織全体にどう活かすか

自己評価の結果については、保育者個人の課題や目標把握のために活かしているという割合が50%以上を占めていて、保育所全体の保育サービスの向上に反映している割合は30%にとどまっている。本来、自己評価は個人のレベルアップだけにとどめるのではなく、保育所の発展と向上に活かされなければならないところだが、現状はそこまで至っていないようだ。

自己評価は、自分の保育の振り返り、気づきなどを通して、問題点の把握や個人の課題が明確になることで、保育者個人の目標を立て、その達成に向けて努力していくための自己点検の一つである。保育者自身が専門性を高めていく上で極めて重要なものである。多くのチェックリストには、理念・保育方針の理解、運営管理、子どもの発達援助、安全管理、地域の子育て支援、地域との連携などといった項目が含まれている。

こうした自己点検した結果は、本来、組織の発展のために、保育内容や保育サービス向上、さらに経営の改善や発展へと活かされなければならない訳だが、今回の調査では約45%が組織全体に活かされていない、または十分活かされていないと回答している。組織全体に活かすことができるかどうかは、所長はじめとした管理職、民営保育所では経営者の資質や能力・手腕が大きく影響すると思われる。自己評価の結果を集計するところまでは、それほど時間を要しないが、さらに分析しそれを具体的な事業計画や保育の計画に反映し、実践に結び付けることが重要であり、それであれば保育の質の向上、経営の安定には繋がらない。

また、自己評価の回数については一年に1回という回答が最も多く半数以上を占めているが、回数が多ければそれだけ質が高まるという訳ではないので、実施回数よりも実施した結果が、専門性や保育サービスの向上に活かされ、地域から厚い信頼を受ける保育所となることに結びつく自己評価であることが重要である。

研修体制

研修体制については、体系的な研修プログラムに基づいた取り組みが求められており、ここ数年の行政の指導監査の中でも重要な監査項目の一つとなっている。ま

た第三者評価においても、「人材確保と養成」という評価分類の中で、職員の質の向上に向けた体制を確立するために、どのような取り組みが行われているかが重要な評価の対象となっている。組織としての教育・研修計画が立案されているか、また職員一人ひとりの個別のニーズに基づいた研修プログラムが策定されているか、さらにP（PLAN）、D（DO）、C（CHECK）、A（ACT）といった見直しと改善が、組織として何処まで行われているかがチェックの対象となる。

今回の調査結果をみると、外部研修や内部研修には積極的に参加している様子はみられるものの、職員の経験年数や職種別等を組み込んだ形の体系的な研修プログラムに基づいた研修を実施している保育所となると、わずか1割程度にしか過ぎない。小規模な都市ほどそのような傾向がみられる。体系的研修プログラムの策定という点では、まだまだ整っていないというのが現状である。

約40%の保育所では、一定の研修プログラムが策定されてはいるが、そのプログラムの内容は、全国や地方の保育組織、行政、法人などが毎年定期的実施している研修会への参加、あるいは園内に講師を招いたり、職員自らが講師になって行う内部研修への参加といった従来型の研修体制に基づいたものとなっている。

また、30%の保育所では研修プログラムが策定されていない。都区部・指定都市および県庁所在市では、民営保育所で研修プログラムを策定していない割合が高くなっているが、反対に中都市、小都市、町村では公営保育所の方が研修プログラムを策定していない保育所が多いという結果となっている。保育所間の格差、地域格差、公営民営格差などの実態も見えてきている。

保育所は、地域の重要な子育て支援の拠点として、その機能や役割において高い専門性が求められている。保育所の組織としては人材育成力、組織活性化力、経営力、地域連携力などが求められる。また保育所の職員としては、高い保育指導力だけでなく、判断力、コミュニケーション力、実行力、調整力、分析力、情報収集力などの基本的能力を身につけるだけでなく、ソーシャルワーク能力、カウンセリング能力、リスクマネジメント能力など幅広い専門性が必要とされている。

高い能力と技量と専門性を習得し、多様な保育ニーズに対応するとともに、地域の信頼に応えていく保育所となるために、組織規模の小さな保育所が優れた研修体

制を整備しようとしても限界があるのではないだろうか。地域の保育組織での取り組み、行政の支援、公営民営の連携、専門機関の指導や協力体制等が不可欠であろう。

4. 東ヶ崎静仁研究員による考察

保育所で制度の見直しを感じている

保育制度・保育所運営に関する意見として、これからの保育所は養護・教育・子育て支援の体系化、地域・関係機関との連携の制度化が必要である。保育所にはコスト・利用の効率性が求められる反面、専門性の向上も期待されている。しかし、現在は専門性を高めるための研修に派遣が困難、子育て支援など役割が増加しているものの職員処遇が伴わないなど、保育所では人材確保を求めている。又、待機児童解消のために定員超過受入れをしており、「落ち着きがない」「奇声を上げる」など気になる子が増えていると保育所からの声である。

少子化問題は保育だけでなく、労働時間短縮、育児休業取得など働き方の見直し、子育て世帯の負担軽減も重要で、所得税（控除額等）を含めて軽減を検討すべきとしている。そして、商品売買のような市場原理主義は馴染まないという意見もある。

今回調査における保育制度体系の今後の見直しの設問で、財政主導で認定こども園に転換6.3%、教育競争には見直しが必要17.2%、認定こども園が主役17.5%、合計41.0%となっている。保育所が今後も支持されていくが38.8%で、保育制度改正に不安があるものの、保育所機能を主体とした保育制度の見直しを感じているようである。

一般財源化は

一般財源化は財源問題が大きな要因とされ、三位一体改革における地方6団体（知事会・市長会・町村長会・都道府県議会議長会・市議会議長会・町村議会議長会）の強い要望が背景にあった。要望は6団体の総意としているが、小規模自治体の町村長は「町村だけに任されても困る」という声もあった。今回の調査においても、保育所として小規模市町村になるほど一般財源化の不安が多くなっている。

地方分権改革推進会議・規制改革会議・地方6団体等、保育所以外での議論が先行している。保育所は平成7年エンゼルプラン・新エンゼルプランを通して、保育所入所数200万人を超える利用と保育所の役割を果たしてきたものの、出生率上昇

に転じず、国は平成16年「子ども子育て応援プラン」を策定して、保育対策に併せて働き方の見直しを含めた施策に修正した。そして、保育所への期待が更に高まり、改革が求められている。

最近の保育ニーズが多様化し、地方分権推進会議はきめ細かに対応するには地方に任せよとする意見と、しかし、少子化問題は地方独自解決できるものではなく、国の施策として実施すべきとする意見の両論が存在している。そうした中で「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議は、就労と出産・子育ての二者択一を解消するために、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現」（ワーク・ライフ・バランス）、育児休業・保育・放課後児童クラブまで切れ目なく全ての家庭が利用できるよう重点的に議論している。

地方に任せよとする一般財源化には、保育所では財政不安による子ども及び職員処遇に影響すると懸念している。保育所では毎日記録する保育日誌、特に0・1・2歳児はミルク・排泄・検温等のきめ細かなチェック、乳児には連絡帳が重要となっており、長時間開所には職員間の引継ぎ・伝達が必要となっている。そして、児童票の記録、日案・週案・月案の指導計画が重なり、幼稚園で午後の時間帯に準備している環境・教材準備は、保育所では家に持ち帰って作成している状況がある。それに加えて、子育て支援でも非特定利用者の対応、教材準備、活動・相談の記録等が加わり、ニーズ対応に併せて保育事務が増えている。

三位一体改革では補助金削減を目的として一般財源化を求めているが、子育て経験の少ない親、家庭養育力が低下している中で、きめ細かに保育・子育て支援をしていくには人材と財源が伴うことも議論して欲しい。

保育所に民間サービス機能を

少子化は市町村だけで解決できるものではなく、国を挙げて対策を講じなければならぬ。国と地方の役割を見直して分担すべきという意見もあるが、行政と民営保育所の役割も見直し、民営保育所の裁量が発揮できるようにすることも大切である。最近では育児休業取得などによって在宅家庭も増えている。民間サービスとしてNPO・ボランティア・保育ママ等の利用も期待されているが、様々な民間サー

ビスが存在する都市部と存在しない地方がある。利用者にはいつでもどこでも身近にサービスの存在が求められ、特に地方では保育所に民間サービスの機能を付加させることで身近に備えることができる。

直接契約は

現行制度は市町村委託契約となっており、利用者が市町村に申請、市町村は保育所と委託契約、入所、保育料（保護者の所得による負担として）を市町村が決定している。規制改革会議では、直接契約や利用料の自由設定の仕組みの中で、病後児・夜間・休日保育等、多様なニーズに柔軟に対応できるようにして、サービス拡充を図り、保育サービスを受けた分の応益負担とするよう直接契約を求めている。

保育所では柔軟な対応に伴い、徴収不能、事務の煩雑、現在の運営委託費減額の不安があって反対する意見が多い。多様化する保育ニーズの対応・子育て支援等、保育事務など職員の仕事が増加し続けている中で、直接契約によって更に保育料徴収、保育指針改定による小学校との連携による資料提供、評価など事務の煩雑が予想され、「賛成」できない現状がある。

保育所では特別保育で「保育に欠けない子」も対応していると認識しているが、利用者は待機児童で入所できない、特別保育の対応では「保育に欠けない子」は利用しにくいとしている。又、保育料の応益負担には、サービスを必要とする家庭で負担が増大することも考えられる。現在は保育所以外の切り口とする議論が一般に伝わっており、待機児童の対応、保育に欠けない子を含めて、保育所においてもニーズの即応、柔軟な受入れなど利便性に配慮、きめ細かに保育サービスを提供するために保育所として議論、整理をしなければならない。

直接補助制度導入は

規制改革会議において、すべての子どもを対象として利用者負担の公平化を図るとして直接補助制度の導入を提言している。しかし、今回の調査で保育所では、子どもの健やかな育成に本当に使われるか、親に対する信頼度は低いようである。

直接補助制度は、利用者を「保育に欠ける」と限定せずに子ども・子育て家庭す

べてを対象に、負担軽減に併せて保育サービス等を利用者が選択できるようにするよう求めている。しかし、保育所では利用者の親が子どもにきちんと利用するのか、利用者が保育サービス選択をする場合、地域に選択するサービスが存在しているのか疑問であるという意見もある。

バウチャー (voucher)

教育バウチャーは利用券や引換券を意味する英語で、個人を対象とした用途制限のある補助金の一種としている。利点として利用者の選択権が確保でき、競争によってサービス向上も図られると考えられている。しかし、サービスの質を保つために利用者を選ぶ、又は地域によって選択権の不平等が生じることもある。利用者選択には問題が生じたときに利用者の責任として処理される問題もある。教育においては、学校教育から離れた不登校や引きこもりに対して、重要な方法となり得るかも知れない。

(NPO法人教育ネットワーク・ニコラより)

直接補助方式に上記のようなバウチャー制度も存在し、広く公平な負担軽減と、保育サービスを利用者自ら選択する目的がある。育児放棄や児童虐待などが社会問題化、親の過保護・過干渉を身近に感じている保育所では、全て保護者選択に委ねることに懸念を持つ。バウチャーは税の配分は公平となるが、サービスを選択できない不公平さが地域で存在することになる。利用券・引換券の他に幼稚園の就園奨励費、奨学金等もバウチャーの一種であり、導入には検討が必要である。

又、直接補助には児童手当拡充、所得税軽減（控除）等もあり、現在の保育所等への施設補助、あるいは個人への直接補助などによって子育て世帯への経済支援が不可欠である。直接補助制度導入に当たっては育児放棄・虐待などに対するセーフティネット、合併等で市町村規模がある程度均一化して、選択できるサービスの選択肢が確保できることが求められる。

まとめ

少子化において乳幼児の保護者は若年層、低所得者が多いことから負担軽減が急

務である。しかし、保育所利用者のみならず子育て家庭すべてを対象とすることが求められ、現物給付（保育サービスの拡充）で精神的負担軽減、現金給付（児童手当等）で経済的軽減のバランスが重要としている。

直接契約は保育の即応性・柔軟性によって保育サービスの拡充を目的としているが、反面、公的責任の希薄、保育単価・補助金減額などの不安がある。直接補助制度は公平な経済的負担軽減・サービスの利用者選択等の目的がある。しかし、公費のバラマキ、サービスを保護者選択に委ねる不安もある。それぞれの意義・目的、長所・欠点があり、直接契約と直接補助は分けて議論することが望ましい。又、新しい制度への転換と導入では意味合いも違い、現行制度を含めてそれぞれの長所を活かす方法も検討すべきと考える。

少子化社会において子育てのマイナス面が強調されているが、子どもを持つこと、育てることの意味・意義や素晴らしさを伝えて、国民意識啓発に繋げることが必要となっている。保育所としてこれからも役割を担い続けるために、国か地方、行政主導か保育所裁量か、又はそれらを組み合わせた仕組みとすべきか、早急な制度確立が求められている。急激な少子化による人口減少は大きな社会問題となっており、思い切った財政投資をして対策を講じる必要があるが、財源問題が厚い壁となっている。高齢者対策は「介護保険」という新たな財源を確保した。少子化は将来への投資として信頼できる安定したサービスを提供するためには安定した財源が求められ、消費税導入、児童手当制度活用、子ども保険の新設等を含めて議論して、早急な結論が望まれる。

5. 鷺見宗信研究員による考察

認定こども園制度の進行

平成18年10月より運用が始まった「認定こども園」は平成19年8月の段階で105件がスタートしている。「認定こども園」は4類型に分けられるが、その分類は以下の通りである。

認定こども園の4類型

- 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）

そして文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室ホームページに掲載されている「認定こども園」の現状は以下の通りである。

（1）平成19年8月1日現在の認定件数

	件数	（内 訳）			
		幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
[1] 認定こども園の認定件数	105	49	37	13	6

（2）平成19年4月1日現在の認定件数及び申請見込件数

	件数	（内 訳）				
		幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型	不 明
[1] 認定こども園の認定件数	94	45	32	13	4	—
[2] 平成19年度中の申請見込件数	542	185	177	61	100	19
[3] 平成20年度以降の申請見込件数（注）	1,460	351	483	301	160	165
合 計	2,096	581	692	375	264	184

（注）「申請時期未定」の件数も含む

今回の調査では「認定こども園」の現状を確認する上で、「認定こども園の進行状況」、「認定こども園の類型要件」、そして「認定こども園」を含めた保育制度の今後について設問を行った。

「認定こども園の進行状況」では各市町村で約18%が認定こども園としてスタートしている、または準備中であるとの回答であった。しかし、取得手続きを取り始めているとの回答は7.9%であり、また「取得の動きは見られない」74.1%という結果からは幼保連携推進室との見込みとは異なった結果が伺える。

また所在地区別でみたとき自治体規模が大きいほど「認定こども園として出発した保育所がある」・「取得手続きを取り始めている」の回答が高くなる。こちらはモデルケースの保育所も関係しているためであると思われるが、自治体規模が大きいため比較的運営への補助も可能な点があるのではないかと考えられる。

「認定こども園」の類型では「幼稚園と保育所を合築し連携型に」が39.9%と最も高い回答となった。「地方裁量型」については現在のところ詳細がつかめてはいないが、4類型の中で最も経済的に安定する可能性があるのは「連携型」であろう。「幼稚園型」・「保育園型」は一方が一方の無認可施設を運営するのと同じことだからである。もちろん自治体が安定した経営を行えるだけの補助を設定すれば問題はないが、後述するように各自治体における保育予算は縮小傾向が見受けられるところがあり、現状においては自治体の規模にもよるが、その充実は期待できない。また「その他」の自由記述の中において、幼稚園が保育所として改めて認可を受けてから「認定こども園」として準備を進めている例が挙げられていた。「幼稚園型」・「保育園型」と比べた場合どちらが経営的に安定するか判断されての決定であると思われるが、併設型の不安定さを示した一例であると考えられる。

「認定こども園」を踏まえた今後の保育体制の見通しについては、「認定こども園」への移行を踏まえての回答が合計で40%近くあった点が注目される。これは「保育所が支持される」38.0%よりも高い数値であった。「その他」の自由記述部分や質問票の最後の自由記述部分を見るとこのような回答率となった背景が見えてくる。大

まかに分類すれば、①「財政主導による強制的移行」、②「子どもの減少による利用者確保のため」、③「利用者がより利用しやすい施設であること」である。第1点は分かりやすく、土地建物を効率的に活用していくため、幼保を一つにまとめて運営させていくということである。第2点と第3点は似ているが、第2点が主に利用者数の減少から、利用しやすい施設へと転換することによって安定運営を図るものであり、第3点は働き方の多様性から、短時間でも長時間でも利用者のニーズに合わせて運営していこうとするものである。しかしこれら3分類の回答の中にはいずれも、「認定こども園」制度ははたして安定して運営することができるか、もしくは新制度であることを理由に現状より補助を減らされ、また保育所の最低基準を切り下げられた状態での運営を迫られるのではないかという危惧について触れられている意見が見受けられた。

「認定こども園」制度の一番の問題点は、子どもが健全に成長発達していくためにはどのような体制が必要であるかについて全体的合意がなされていない点にある。「認定こども園」制度は、「骨太の方針2003」で初めて示されたように、出発はいかに効率よく福祉財政を運営していくか、緊縮財政の中いかに効率よく進めていくかがスタートとなった制度である。例えば幼保連携推進室ホームページによる認定こども園の特色は次の2点である。

- ① 就学前の子どもに幼児教育と保育を提供する機能
- ② 地域における子育て支援を行う機能

上記の2点であるならば従来保育所が担っていた機能である。認定こども園独自の幼児教育や保育、子育て支援の考え方は明らかになっていない現状では、むしろ認定こども園の目的は利用者との直接契約・直接補助もしくは従来の最低基準の緩和にあるのではないかと受け取られてしまう可能性がある。このような問題を抱える限り、保育所関係者の不安や不満を払拭した新制度となることはない。効率的な運営の視点や幼稚園との協同による保育の向上は必要なことであるが、あくまでもその効率や協同は、子ども達がいかに健全な成長発達を保証できるかという視点から議論される必要があると考えられる。

市町村合併による変動と地方自治体の保育行政

市町村合併は「対等合併」と「吸収合併」を併せて48%、「合併はない」48.4%という結果であり、前年度の調査結果と比べても変動はなく、平成の大合併といわれた市町村合併も一段落したことが明らかとなった。

問題はその市町村合併による保育行政への影響である。市町村合併は保育所の適正配置に影響を与える。「公立保育所の統廃合」については、統廃合が「行われた」が全国平均で27.0%、「行われなかったが」71.2%であった。17年度の調査と比べても「公立保育所の統廃合」は22.8%であるため、若干統廃合は進んだと思われるが、ひとまずは一段落したと考えられる。

次に「市町村合併による経営環境の変化について」民間保育所に尋ねたところ、以下の通りとなった。

「保育料」	「高くなった」12.3%、「低くなった」13.9%、「変わらない」63.4%
「入所基準」	「高くなった」6.9%、「低くなった」2.4%、「変わらない」79.0%
「補助金」	「増えた」6.5%、「減った」44.4%、「変わらない」42.7%
「施設整備費」	「増えた」2.4%、「減った」33.9%、「変わらない」54.0%

数値はいずれも全国平均ではあるが、「保育料」については12.3%が高くなったと回答した。保育料の増減については2点の問題点がみられる。第1点は、三位一体改革による公立保育所の一般財源化により、従来の運営費分で負担されていた金額が割り込んでしまった自治体があるということである。その不足分を「保育料」の増額によって補おうとする傾向である。第2点は多くの自治体が市町村行動計画により、少子化対策として「保育料」の軽減について触れている点である。従来保育料については各自治体の独自の補助により軽減が行われていたため、合併先との関係により保育料の増減があることも確認された。

今回の調査においては自治体の規模が小さくなるほど、保育料が高くなったと回答している率が高い。このことから公立保育所運営費一般財源化の負の側面が、規模の小さい自治体を直撃し、自治体の財政状況による格差が現れた結果となって

しまったと思われる。

入所の基準については具体的にどのような点で高くなったかについて今回の調査では確認できなかった。保育園の入所における審査基準は各自治体によって異なっており、また入園待機状況もまた同じく異なっている。自治体規模が大きくなり、これらの要因と重なり合っただけの結果であると考えられる。

「補助金」・「施設整備費」の減額の回答が多いことが注目される。昨年、平成18年度の調査では民間保育所にたずねた設問ではあるが、特別保育事業の交付金化の影響について「事業予算が減額された」との回答が32.8%であった。また同じく「施設整備費」については「減額」が35.4%という結果であった。今回の調査と比べると、「施設整備費」については同水準であるが、「補助金」についてはさらに拡大している。施設整備費は保育所保育を維持していく上での文字通り土台であるし、補助金は保育所に求められている子育て支援の根幹を担う費用である。この2つの補助が三位一体改革や市町村合併の影響をあまりにも簡単に受け、削減の傾向が増している現状には、3割自治体からの脱却について本当に意味があるのかと疑問を持ってしまう。

「合併による保育水準への影響」については「水準が引き上げられた」9.2%、「引き下げられた」11.3%、「変わらない」68.3%、「その他」5.9%という結果であった。平成17年度の調査ではほぼ同じ趣旨の質問として保育行政の二重基準があるかという設問を行った。そのときは「明示的に存在する」4.8%、「事実上存在する」15.7%であり、20.6%が最低基準以外の保育行政の基準があることが明らかとなった。今回の調査ではその二重基準が引き上げられた点もあるが、実に11.3%が引き下げられたことも確認できた。

保育の水準については平成19年12月に規制改革推進会議が出した「規制改革推進のための第2次答申」において、現状の児童福祉施設最低基準の中には科学的根拠のないままに摘要が続いているものがあるとの指摘があると述べ、認可保育所に対して基準が異なる東京都の「認証保育所」等との比較において、再度の研究・見直しを示唆している。しかし「規制改革推進のための第2次答申」ではその前段の保

育所入所基準の見直しの部分で、保育所に入所できない子育て家庭の女性が経済活動に従事していない点について問題視しており、待機児童対策としての保育水準の見直しが重点であることは明らかである。このように規制改革・就労支援の流れの中だけで保育行政の水準が検討されることについて、今回の調査でも危惧を持つという意見が多数見受けられた。

次に保育の水準を維持するための予算措置についてであるが、「最低基準を維持する予算が組まれているか」について、「措置費当時の水準が守られている」が61.6%、「基準が割り込んでいる」16.1%、「その他」6.6%であった。平成17年度の調査では市町村の予算について「これまで通りの配分」53.0%、「削減・圧縮」25.5%となっていた。比較すると今回の調査の方が予算水準も守られており、また削減幅も小さい結果であったが、それでも実に16%が三位一体改革の影響により予算減の影響を受けていると回答している。自由記述の回答の中にも、一律5%の予算削減の例や研修費の削減など直接保育に関わらない部分の基準低下について触れられた意見や予算削減は正規職員の削減・パートタイム職員の増加につながり、職員の肉体的・精神的疲労が増加しているとの記述も多数見受けられた。

研修については、今回の調査においても公立保育所に比べ民営の保育所は確かに実施回数が少ないことは明らかである。その理由として研修に職員を参加させるための代替職員の配置が難しいことの見解も聞かれた。

予算措置の減額は、保育所の人員削減につながり、人員削減は研修機会を阻害し、保育士の資質向上を妨げ、保育行政の停滞を招くおそれがある。予算の安定化により、保育所運営を支え、その力を発揮していける体制作りが必要であるという意見が自由記述の中に多数述べられていた。

各自治体において保育行政を担当する部局については「福祉部局のまま」が88.2%と依然として多いものの、「北海道・東北地区」・「関東地区」をのぞく地区で、福祉部局以外へ保育所の所轄部局が移動もしくは組織改編による統合化が行われている例が確認できた。組織改編での例としては幼稚園の統括部署が保育の所管に移

ってきた例や子ども青年局のような就学前から青少年の育成等も統括する部局の創設などの例があげられていた。

市町村合併と地方分権改革により各自治体は規模を大きくし効率化し、独自の事務とされた保育行政もまた効率化されたものとして提供することができるはずであった。しかし現実には予算措置について保育行政の後退を引き起こしている例が見受けられる。保育行政が自治体本来の事務であるということは、国と共に児童福祉法の維持実践を担うことである。現状では予算措置の軽減を保育所側の努力により維持している状況である。予算措置の削減を保育所が負担できなくなるということは、国と共に地方自治体の責任でもある。その点を理解し、過度の要求はできないとしても保育所側と自治体とが協力し、理解を求め協同していくことが必要となると思われる。

補助事業と交付金

平成17年度から三位一体改革により、次世代育成支援対策交付金が創設され、各自治体はその交付金の範囲内で独自の特色ある福祉行政を行うことを求められてきた。その結果として、まず延長保育等6事業（ソフト交付金）と施設整備（ハード交付金）が交付金事業となった。またその他の従来行われてきた特別保育事業が大きく分類再編成され、児童育成事業費補助金としては存続することとなった。

交付金とは従来の特例保育事業とは異なり、各事業ごとに国に申請するのではなく、交付金に含まれる事業の中で各自治体が事業予算を決め申請するものである。従って各自治体の考え方により、自由に保育行政を特色づけることが可能となった。しかし前年度の調査報告書でも明らかなように、現実的には特例保育事業の時より補助単価が引き下げられるような結果となってしまった。

今回の調査でも「交付金化に伴い廃止された国庫補助事業」について設問したところ、すべての項目で廃止された事業があった。回答が多い項目では「乳児保育」が19.9%、「保育所地域活動」14.1%、「障害児保育」13.2%などであり、その他の項

目でも2%～約9%の割合で廃止がみられた。また所在地区別では自治体規模が小さくなるほど廃止率が高くなる傾向も見受けられた。もちろん大都市と小都市に同じだけの保育ニーズがあるとは限らず、廃止をしても問題ない状況も考えられる。自由記述意見の中でも、夜間保育所の例であるが、当日キャンセルも多く、運営の負担に応じた事業であるのか疑問であるとの意見もみられた。また12時間以上の開所を自治体全園が実施しているが、利用者が少なく負担が大きい等の意見も見受けられた。

国庫補助事業の中には交付金化され、継続している事業も多数ある。しかし今回の調査報告の結果からは、特に保育行政の予算措置などの調査結果からは、利用者から事業復活の要望があったとしても果たして自治体独自の取り組みとして行えるかについては疑問が残るのである。

「次世代育成対策推進法に基づく市町村行動計画」は廃止された国庫補助事業に代わり、交付金化による自治体独自の保育行政の計画を定めたものである。各自治体はこの計画に沿って保育行政を進めていく。市町村行動計画について「よく知っている」が31.3%、「よく知らない」が52.9%、「策定されたこと自体知らない」は5.8%という結果であった。平成17年度の調査では「全容を把握」24.1%、「部分的に把握」44.0%、そして「あまり把握していない」と「把握していない」の合計が26.5%であった。比較すると若干ではあるが内容把握が進んでいるように思われる。平成21年度には各自治体で「市町村行動計画」の後期計画がスタートする。そして後期計画の策定は平成20年度には行われる。その後期計画の中には各事業の内容や予算、施設整備の予算の基本的枠組みが定められるのである。保育所が自治体が望むように子育て支援の根幹を担うためには相応の支援が必要であることを、計画策定に当たり伝えていくことが必要であると考えられる。

「次世代育成対策交付金の実施事業」については「延長保育事業」が74.4%、「地域子育て支援拠点事業」53.7%、「乳幼児健康支援一時預かり事業」42.9%、「育児支援家庭訪問事業」19.1%、「その他」6.5%という結果であった。

上記の4点に含まれない「その他」の中で紹介されていた事業には以下のようなものがあった。

食育推進

病児・病後児保育（自園型）

送迎保育ステーション

学童保育

ファミリーサポート事業

平成18年度の調査では交付金化事業について民間保育所だけに設問を行ったが「延長保育事業」78.1%、「つどいの広場（地域子育て支援拠点事業）」3.3%、「乳幼児健康支援一時預かり事業」25.6%、「育児支援家庭訪問事業」0.6%という結果であった。比較すると「地域子育て支援拠点事業」・「乳幼児健康支援一時預かり事業」・「育児支援家庭訪問事業」共に大幅な増加を確認できた。具体的な事業内容については本年度の調査では行わなかったため不明ではあるが、自由記述の中には「地域子育て支援拠点事業」や「育児支援家庭訪問事業」など地域交流、出前保育といった活動が例示されていた。しかし、不特定多数が対象であること、保育所保育と異なり保育する子どもや保護者の情報が不足していること、またその状態でも育児相談を受けることなど、担当する保育士、保育所にとっては負担が重い活動となっているとの記述も見受けられた。特に職員研修（発達障害や子育て支援のためのソーシャルワーク技法など）の充実や担当職員の人件費の確保など事業継続に必要な援助を求めているが、予算措置が削減傾向にある中でのこれらの要望の実現は難しいであろう。

特にここ1～2年は保育士の不足に悩む保育所の声を良く聞くようになった。待機児童の多い地域では定員を超えての受け入れのため十分な保育士の確保が必要となるが、定員超過分を負担する保育士の確保で精一杯であり、子育て支援に当たる保育士の確保が難しい状況が伝えられてきている。

保育士の不足は、労働環境に帰結していると思われる。昨年度の調査においても、

短時間保育士採用は56.2%であり、公立が44.3%に対して民営は63.7%という結果であった。そして短時間保育士採用の理由では「常勤保育士の勤務状況をよくするため」38.7%・「人件費の支出を抑えるため」34.7%という結果であった。短時間保育士の活用についてのマイナス面については昨年度の調査では伺えなかったが、正規職員の減少または負担増を短時間保育士で常態的に補っていく姿勢には今後も変わりが無いと思われる。国家資格を持ち、保育所における保育だけでなく、地域の子育て支援をも担っていく保育士の責任については、その重要性もしくはやりがいについて理解されていると思われる。しかし労働環境に不安を抱き他の分野へ就職を求めるものが多いのも、最近採用する職員から聞く実情である。介護系においても、労働環境に不安を抱き離職する率や他の分野に就職先を求めることも多いと聞く。

今一度福祉分野における労働の価値・人件費のあり方について検討していかなければ、次代において保育の質を高めるのではなく、不足する保育士や突如現れた准保育士の活用など最低基準の切り下げによって維持していくような危惧を覚える。

三位一体改革は3割自治といわれた地方自治を回復し、自治体住民に目を向けた地方行政を実行する理念によって成立したものである。そして次世代育成支援対策推進法は国や地方に「もっ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目的とする。」ための計画作りを命じた法律である。それを生かすための交付金化であったはずである。しかしここ数年の調査では交付金化のマイナス面、予算減による保育行政の後退または停滞の例を目にすることが多い。

少子化対策や子育て家庭支援の根本は子育て家庭世帯の労働環境の改善や税の軽減、教育費補助などの対策が最も必要であると思われる。そして子どもを健やかに育てていける社会作りの一端として次世代育成支援対策推進法の理念を実現していくためには、現状のような予算削減とそれを受けての保育所側の運営努力だけで対応するのではなく、子ども達が健やかに成長していくためには、これだけのコストがかかり、予算を充当していく必要があることへの理解を求めていくような取り組みを自治体と共に協同していくことが必要になっていくと思われる。