

IV. 総合的考察と展望

野坂 勉研究員

制度改革と保育所の現実

我が国の構造改革は07（平成19）年7月以降、緊迫した政治情勢を背景に転機を迎えるに至っている。

2極化した階層と所得格差、地域間にある財政基盤の著しい不均衡、そして非正規雇用により職業としての根をはれない、労働力としてプールされた若年層には、生活維持のポテンシャルティ＝潜在勢力を補てんできない暮らしの連続となっている。それは配偶者選択の機会も確保し得ず、結婚生活を成立し得ない現実がワーキング・プアー＝働く貧困者として漂着する。

そして家族の過去と未来——児童虐待と家庭内暴力、養育放棄、そして老親介護の拒否、身辺扶養の能力衰退——の両翼は浮力を無くしつつある。それは、日本社会の原型たる家族が生活共同体の機能を喪失、磨滅しつつある。

これらが改革の結果であるかの当否には、議論があるとして、明らかなのは、その出口と解決の道筋が見えない事において深刻なのである。

ここで改革の標的とされた福祉国家は、第2次大戦をはさんで、資本主義諸国の多くが貧困を源泉として発生する社会的諸問題を解決する役割をもつ国家理念と、政治綱領をかかげ、戦後復興と再建に踏み出した歴史がある。解決目標と政策手段が用意された事において、改革として投げ出された今日と、対照的である。

そもそもフリードマン革命（マネタリズムのアメリカ・シカゴ大学教授〔1976〈昭和51〉年：ノーベル経済学賞〕が唱えた福祉国家批判）と称される改革理論は、コスト高、非効率、ムダの多い国家運営を、自由競争と市場原理を導入し、公的関与を制限すると共に、規制撤廃と民営化を進めるとするものである。これが1980年代、レーガン、サッチャー両政権の英米に改革の波が起こり、そして中曽根政権の我が国をも巻き込む事になったのである。

しかしながら改革当初において、福祉・社会保障を市場経済化する事に反論を加

えたのが、福祉政策学者として著名なイギリス・ロンドン大学のティトマス教授である。1) 経済成長による貧困問題の解決対矛盾が深刻化する。2) 民間市場は差別と恥辱を回避対ハンディをもつ者には社会的資源を振り向けるべきである。3) 市場による選択の自由対支払い能力による民間サービスは、公的サービスを圧迫し、結果的に選択の幅をせばめる。4) 福祉の現物給付とサービス商品に特質の違いはない対特に医療での不確実性、予測不可能性がある。を骨子とするその主張（「選択の自由と福祉国家〔三浦監訳『社会福祉と社会保障』所収〕」1967年）は起こるであろう混乱を警告するものでもあったのである。

何れにしても改革の嵐に襲われた保育・福祉分野にダブルスタンダードを生み、規制撤廃による認可外保育施設での受託児童に事故や、被害など絶え間ない事件におびえる事になる。欠落する安全確保といった保育水準の低下と悪化は、認可保育所をもおしなべて保育園として取り上げられ、信頼を傷つけるものとなっている。

世界が、子どもと取り交わした国際的約定（1989〔平成1〕年、児童権利条約）に先駆けて1947（昭和22）年に制定した、我が国の児童福祉の法制と施策体系は、制度改革との齟齬や軋轢に曝され、「児童の最善の利益が主として考慮される（児童権利条約第3条第1項）」防波堤たり得たかが、厳しく問われるところである。

I. 制度改革の施行実態

06（平成18）年10月、保育分野に認定こども園が、第3制度として成立・施行された。これは「養護と教育を一体的に実現」する保育所保育に対し、「保育と教育を一体的に提供」するものとされる。これは構造改革の「特区」的施行実績を踏まえて、推進されてきた経緯がある。

定員割れにともなう公立幼稚園と、公立保育所を民営化、所管を超えた施設の統廃合をはかるといふ、財政の合理性を追求する手法とされるものである。

一方、「保育と教育」を一体的に提供するとし、幼児教育のニーズに応える事を最大のねらいだとする。ここには、1971（昭和46）年の第3の教育改革（中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」）以来の幼保一元化論として、伯仲した議論が底流にある。

これは乳幼児期の保育内容として、養護と教育を一体的に発展するととらえるのか、あるいは段階的に分離をとげるとし、系統的な就学前教育をおろしていくかの問題がある。ただ発達的基础である乳幼児期の心性を規定する、生活課題の解決機能を必要とする児童福祉の現実は変わらない。

1. 認定こども園制度の進行

認定こども園（以下、認定園という）の申請状況は、厚生労働省幼保連携室調べで07（平成19）年8月1日現在、105件、類型別として幼保連携型49、幼稚園型37、保育所型13、地方裁量型6となっている。07（平成19）年度中、542件の申請件数が見込まれているが、認定園の目的施設である幼保連携型が185件（34.1%）で多いものの、08（平成20）年度以降では、幼稚園型483件（33.0%）が幼保連携型351件（24.0%）をしのぐとされている。

かかる認定園の創設状況にあつて、保育所全体としての志向は、取得手続を含めて18%に止まっている。認定園が保育所を直接契約施設化する目的をもっている事からすれば、保育所はその方向には向かっていない。

しかしながら認定園資格を取得するための要件整備状況では、保育所と幼稚園の合築により、目的施設としての連携型の施設要件をクリアするとするが39.9%に達している。これは保育所に幼児教育機能を付与するもの15.0%、保育所を統廃合してリニューアルする4.7%を大きく引き離す結果となっている。この事からすると、保育所、あるいは幼稚園の在来施設に機能を付与・拡充し、転化する事には限界ありとする自治体の判断があるのかも知れない。却って合併方式による契約施設を目指している事が考えられる。ただここには、幼児教育を選好的、あるいは特化する事が、利用をたかめるのかは、実績を待つ段階としかいいようがない。

認定園の第3制度化が進むなか、保育制度体系に及ぼす影響については、保育所が在来型として保護者に支持されるか、あるいは一部契約施設化し、認定園になっても保育所型として残るものとみている。ここには、認定園に全面転換するとするものは10%にみえず、あるいは幼児教育を選好的に付加するも、認定園としての枠付けは自壊するとみるものも、20%近い事もあげておかなければならない。

2. 地方行財政の制度改革関連

地方制度の基礎である市町村は、1999（平成11）年4月に始まる「平成の大合併」によって3232から1821に激減、「地域保育所」としての保育所は、その根底を揺さぶられる事になった。そしてまた、地方財政と深く結びついている保育所を、「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委譲、③地方交付税の縮減）」が、直撃したのである。

（1）市町村合併

保育所が所在する市町村の半数で合併が行われている。その多くが、対等合併方式であるとされるが、劣位に立たざるを得ない旧市町村域も4割にのぼる。

①公立保育所の統廃合

合併によって惹き起こされたのは、機関・施設の統廃合である。効率性と適正配置が求められ、着手されたのは公立保育所の統廃合で27.0%、3割にのぼっている。

②経営環境としての変化

a. 保育料

合併相手との釣り合い、擦り合わせの結果など、対等合併にこぎつけた事の反映であるのか、6割以上が変わっていない。高低の何れかに合わせるが25%程であるが、ほぼ中身は同率となっている。

b. 入所基準

条例に依拠する入所基準については、影響を受けないが8割とされる。あとハードルが上がったとするもの7%程である。

③民間委託の条件

保育の実施を委託している民間保育所に対する財政支出として、

a. 補助金

減額したが4割をこえ、増額に転じたのは1割にみえない。明らかに自治体間にある格差の低い水準に合わせる結果となっていて、合併による負の部分が強く表われている。

b. 施設整備費

変わらないが半数をこえるが、減額されたが3割以上となっている。

④保育水準に与えた影響

20.5%が影響を受けたとし、水準の上下ではほとんど差はない。これが公私間では、影響の度合いは公営に強く現れ、34.9%と民営の10.4%を大きく引き離す結果となっている。水準では、公営は上向、民営は水準での影響に差はない。これは行政としての均衡をはかる力が、大きく働いた結果とみられる。

(2) 合併自治体の保育行政

自治体の規模にかかわらず、保育の実施責任を有する事において、変わりはないはずであるが、しかし実際においてはどうかである。

①予算編成

保育の実施に当たっての基本は、児童福祉施設の保育所においてなされるとされている。そのためには、児童福祉施設最低基準が維持されねばならず、保育の実施に要する費用は、まずもって自治体の保育予算として確保されねばならないものである。

合併自治体の予算が、この必須要件を充足して編成されているかである。結果は、法定負担分が削減され、基準を割り込む予算編成となっているものが、16.1%になっている。

②保育事務の移管

合併に当たって、行政のスリム化として、部局の再編成、ないしは事務の合理化

が行われるなどで、主管課が変わるという事が起こったかである。

関心事として、公立幼稚園と公立保育所との統廃合、あるいは認定園の制度化によって教育委員会に所管を移す事が行われたかである。

実際には、教育委員会への事務移管件数は1%にみたない。

(3) 民間保育所運営費の保持

市町村が保育の実施を、民営保育所に委託する場合の経費である「保育所運営費」は、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4を、それぞれ負担する事になっている。これは保育の実施が、公的責任のもとに行われる事になっているからである。

しかしながら市町村長が児童福祉法によって、「保育の欠ける」乳幼児を保育所に入所させる措置義務を負っていた時期から、福祉改革によって市町村長から市町村（1987〔昭和62〕年4月、団体委任事務化）に保育の実施責任を負わせ、さらに財政改革により、公営保育所が、国庫負担規定から削除（04〔平成16〕年3月、児童福祉法の一部改正）されたのである。

それは、一般財源化し、補助金のシバリから、地方自治体の主体を回復する分権改革だといわれる経緯である。しかし、これは基本的に、保育の実施を、財政負担を明確にして公的責任を果たすとする、法の精神にもとるものである。事実、一般財源化された結果として、減額させ「最低基準」を維持し得ない市町村が発生している事をみれば、明らかである。

保育所運営費は、児童の育成に、国、地方公共団体が責任を負うとする法の理念と規定からするならば、公私にかかわらず保障されるべき性質のものである。福祉最前線をなす砦の一角が崩れた今日、「民間保育所運営費」は、保育所が児童福祉施設としての標高を示すものとして、保持されねばならないのである。

一般財源化の賛否は、民営82.4%と圧倒的に反対が多く、公営の30%と対比的な結果となっている。但し、この民間保育所運営費の一般財源化の賛否において、N.A（No Answer）＝無回答を含めた公営の65.4%と、大半がD.K（Don't Know）＝判断保留となっている。これは公営が一般財源化された事の反映、あるいは無関係だとする態度をうかがわせる。しかし、公私間において、基本的認識で“亀裂”が

生じている事は、保育を危うくするものである。

これはさらに、一般財源化する事への不安について、D.K（N.Aを含む）グループが、公営で74.4%と高率に達している事である。そして当事者である民営保育所にあっても、77.9%が「不安がある」とするが、D.K（N.Aを含む）が20.8%ある事も、懸念材料となる。

3. 保育事業の市場化テスト

02（平成14）年9月、少子化対策プラスワンが省庁横断的に策定され、それが次世代育成支援対策推進法として05（平成17）年4月に施行される事になった。この10年の時限立法によって対策が講じられる時点で、特別保育対策は、児童福祉施策から、一般次世代育成施策に切り換わる事になったのである。

そこでの保育事業は選別され、流動化する事になる。すなわち、次世代育成対策に組み入れられた場合は、施策効果があがるものへ資材が投入される。まさに、交付金によって市場形成がはかられる事になる。

（1）交付金化と補助事業の現在

地方財政は、経済財政諮問会議による三位一体の改革として、06（平成18）年度までに補助金は大幅に削減——初年度04（平成16）年には、1兆3,000億の国庫負担金——される事となった。

そこでは地方自治体の主導的判断がなされる、一般財源化を進めるとされ、公立保育所運営費は、その対象とされたのである。しかも、この補助金削減は、予算補助によって活動してきた特別保育事業は、その財政基盤を失う事でもあったのである。

この地方分権、財政改革の一方では、少子化対策基本法によって、喫緊の政策課題として取り組みが求められたのである。交付金化は、政策主体が担うべき事業を明示し、実施させるとする。予算補助としてなされる補助金が、奨励的であるのに対し、政策主体の意向に基づき実施される性質に、その違いがあると考えられる。

①補助事業の現在

市町村が実施主体となって行われてきた特別保育事業が、国庫負担による補助が打ち切られたその後の状態をみると、廃止になったものの1位・乳児保育、2位・保育所地域活動、3位・障害児保育となっている。

この結果については、N.Aが62%に達している事態が問題とされる。地域での特別保育事業が凍結されている事を意味するのか、あるいは一方的決定への抵抗が沈黙させるのか、判断する材料をもたない。

②交付金化

児童福祉関連の補助金は、05（平成17）年度より再編、整理され、次世代育成支援対策交付金となったと説明されている。

これは次世代育成対策支援法によって、市町村が策定する行動計画に基づく事業が対象となる。ここでは事業の実施計画と交付金算定の評価基準など、事業の実効性と、費用対効果のあがる運用が求められるとされている。

まずは、交付事業の前提となる市町村行動計画の策定内容について、知らないとするもの52.9%、策定自体知らないとするもの5.8%と、合わせて58.7%にのぼっている事が指摘される。それでも知っているとするものが37.3%と公営に高く、民営を10ポイント離している。

次に交付対象事業として実施されているのは、即効性のある延長保育74.4%、地域に対する施設開放となる「つどいの広場事業」53.7%、そして体調不良児の乳幼児健康支援一時預かり事業42.9%の順位となっている。

以上、保育所の特別保育事業は、都道府県、あるいは市町村単独の事業としても、成立し得ない状態にある。N.Aは、かかる状態を招いた事に対する抵抗、あるいはバーンアウト＝燃えつき症候群を示すものであろう。それは、交付金化が、延長、体調不良児などの保育ニーズの高いものへの特化、あるいは施設開放によって、家庭全般の子育て支援の事業化にみられるように、一般政策へシフトを換える事を意味する。すなわち、就労支援、両立支援のための特別保育事業が、切り換わる事になったのである。

地方分権改革の結果として、福祉施策が地方自治体の本来任務だとされ、地方財政改革によって補助金の一般財源化、あるいは税源委譲が進められたとしても、地方自治体の行政改革が存在するなかでは、福祉の水準を維持できない事を露呈するものでもある。

(2) 直接契約と直接補助方式の導入

総合規制改革会議の「福祉・保育等」を重点分野とする規制改革の推進に関する第1次答申（01〔平成13〕年12月11日）を最大限に尊重するとした01（平成13）年12月18日の閣議決定は、「保育サービスの利用者に対する直接補助方式（02〔平成14〕年3月29日）」と、「認可保育所における直接契約・直接補助方式の導入（05〔平成17〕年3月25日）」に拡大し、規制改革推進3ヶ年計画として策定したのである。

①利用者との直接契約

反対は60.8%、D.Kを併せると86.7%に達する。民営が反対72.2%、D.K17.2%と併せると89.4%に達するのに対し、公営では反対42.7%とD.K39.7%と、ほぼ同率で低い。

これは直接契約による不安について、公私間で、保育単価の減額（公営18.2%対民営56.5%）、保育料の徴収不能（公営38.5%対民営61.6%）といった、経営危機を惹起するだろう原因についての認識と警戒感の差として、公営に低い結果となって現れている。直接契約になった場合、定員に達しない事態に、起こるだろう経営破綻といった事への想像力が、公営には決定的に欠如している。

②利用者への直接補助方式

1980年代に第3の教育改革が打ち出された時期に、教育クーポン制とよぶバウチャー（クーポン、引換え）方式が唱えられたのであった。

これは、公教育に民間部門の教育サービスを購入した際に充当するという、フリードマン革命の適用としてであった。すなわち、規制緩和によって公教育分野を市場化し、競争と利用者選択を拡大するというものである。これを保育分野に適用す

るという事なのである。

これには賛成は3%にみえず、反対が52.3%と半数をこえている。これにD.K36.8%を併せると、89.1%と圧倒的に拒否しているとみてよい。ただ公私間では、反対は民営65.4%と6割をこえているが、公営では31.0%に止まっている。更にD.Kは公営で53.1%と、無関心、ないし状況追従が半数をこえている。

II. 運営管理実態

現在、制度改革は保育所に対する構造改革として、脱児童福祉施設（07〔平成19〕年5月30日、内閣府規制改革会議第1次答申）を進めるものとなっている。すなわち、これは保護者と保育の実施責任者である市町村との利用契約の廃棄を迫るものである。児童育成について、国、地方公共団体、保護者の3者が、責任を負うとする児童福祉法第2条が空文化する事を意味している。

制度改革の進行は、ナショナル・ミニマム＝国民最低限たる児童福祉施設最低基準と、地方自治体による認証保育所、その他認可外保育施設の設置基準とのダブル・スタンダード＝二重基準になっている。しかもそれは、中央政府に対する地方政府として主張された、シビル・ミニマム＝市民生活基準（上乘せ福祉と批判された）と異なり、レスエリジビリティ＝劣等処遇とでもよぶべき、劣位におくものである。それは待機児童対策として、緊急性があり、低水準でも容認されるべきものとして進められる事において、悲劇的である。そしてまた、それが幼児教育的内容が付加され、親にとって選好的で利便性があるとしてもある。

ともあれ保育所は、児童福祉施設最低基準を維持する措置費によって運営すべきものとされていた。それが措置制度から契約制度に移行し、そして、これは一般財源のもとでの市町村が経営する公営保育所においても、保育所運営費によって委託を受けた民営保育所は勿論、基準を維持する責任を負っている事に違いはないはずである。

ただこれが、保育所をして脱児童福祉施設化をはかる制度改革によって、保育所運営の準則をなす最低基準が排除される危機を迎えているのである。

1. 保育料の不払い、未納問題

学校給食費の不払い、未納問題に端を発して、結果として税金が使われる事の不当、保護者間での公正さが保てない、との批判が高まったものである。

この問題は、現行制度が応能負担、すなわち所得能力に依拠している事の歪みであるとし、基本的に応益負担であるべきとする立場が強まる。そして、サービスの対価が支払われなければ、提供を中止、ないし停止がなされるべきで、できないのは直接契約でない事に起因するとの主張を補強する。保育制度は国、地方公共団体、保護者の3者が、その公的責任と共に、保護者の養育義務を履行する関係の上に立つものである。これが、義務を果たさない事態に陥るとすれば、制度としては崩壊せざるを得ない。

いずれにしる制度改革の必要性として、保護主義と福祉原則の撤退が求められる理由となる。保育制度を成立させる要件が、失われ、経済原則に移すべきだとの直線的な主張には抵抗があるとしても、モラルハザード＝道徳律の崩壊は、制度を内部から壊滅に追い込む危機も、直視しなければならない。

- ※ 福祉原則は普遍主義（ソーシャル・サービスのニーズをもつ人に応じて供給）と選別主義（サービス利用の資格要件と適格審査に基づき供給）からなっている。

①問題の発生状況と市町村の対応

不払い、未納のまま卒園してしまうのが60.7%ともっとも多く、次に督促無視58.6%、経済的困窮34.1%の順となっている。大半が未納・滞納で、公営がやや督促無視の傾向が強くみられる。

②市町村の対応

強制的な徴収はしないが54.5%、保育所が徴収と督促も引き受けているが20.9%となっている。強制的徴収に切り換えているが、10.7%と1割に止まる。

(2) 保育所長としての見解

「義務と責任を放棄する深刻な事態」に陥っているとするモラルハザードをあげているのが50.7%と、半数にのぼっている。消費者優位、利用者本位で責任感が希薄になっているが14.8%を占めている。あと強制手段を使ってでも義務を履行させるとするのは、民営が公営に比し倍にのぼって、これも14.6%となっている事である。いうならば傍観者的態度は許されない、とする立場から出ているものと解される。

厚生労働省によって行われた、保育料に関する調査の報告（07〔平成19〕年9月14日）によると、滞納者4.3%、滞納額83.7億円にのぼるとされる。そして滞納が増加した原因として地方自治体があげているのは、保護者の責任感、規範意識の問題に帰するとするのが65.9%、保護者の収入減少19.4%となっている。

理由については、本調査があげているモラルハザードと責任感の希薄さを合計した65.5%と一致する結果となっている。

何れにしても、保育所改革とされる直接契約、直接補助を採用すべきだとする論拠と、深くかかわってくる事に注意しなければならない。

2. 第3者評価の受審状況

福祉改革、すなわち措置制度から契約制度への転換において、とりあげられた経緯がある。それは、保育所の選択的利用を進める際の手がかりとなる情報提供であり、品質保証を消費者保護の立場から行われるべきものとされた。

これは、専門職団体の有資格認定、あるいはその専門職養成課程として必要なカリキュラムと教科内容、講義、実習演習担当者の有資格審査を経て認証を与えるなど、大学、その他の学術団体が制度として存在する。

このようなア krediteーション＝有資格認定の考え方にに基づき、社会福祉施設の専門性を担保する制度の必要性もあって、取り上げられてきたのである。

現在、厚生労働省から福祉サービスの第3者評価事業に関する指針（04〔平成16〕年5月）、ならびに「保育所版『福祉サービス第3者評価基準ガイドラインにおける各評価項目の判断基準に関するガイドライン』及び『福祉サービス内容評価基準

ガイドライン』(05〔平成17〕年5月)がそれぞれ示されている。

調査対象の受審率は8.6%に止まり、民営が10.0%で公営6.3%をやや上廻っている。そして59.6%とその多くは、受審計画をもっていない。特に公営は、76.1%ともっていないが大多数である。

受審結果の公開は、19.4%となっている。なお受審率が低調でありながらも、この第3者評価の受審について、質の向上につながるもののが64.2%にのぼっている。

なお、第3者評価の意義を認めるものが、公営で72.5%と民営の59.0%を大きく上廻っている。ただ、全体として否定的なものは、DKを含め29.3%となっていて、これが民営においては35.2%と公営20.0%を15ポイント上廻っている。

受審状況の公開については、サービス選択に資する情報となるが59.6%で、6割が支持している。ここでも公営が民営を上廻って67.8%に達する。

問題は第3者評価の意義を認めながら、受審が低調な現状にある事である。04(平成16)年度・日保協施行実態調査によると、費用ならびに評価機関を知らない、という事があげられている。そして義務化されていない事が理由とされるが、端的に必要性が自覚されていないという事である。

ただ、首都圏では、民間開放にともなう指定管理者制度と、それにとまなう公募、あるいは公立保育所の民営化による事業継承者などの選考場面での競争について注意をはらう必要がある。すなわち、保育を作業工程として品質保証システム(ISO・国際標準化機構)の評価を受け、認証を求めている。標準化とマニュアル化を追求して、危険、事故の回避と抑止をはかるとする品質保証システムが、民間開放民営化によって生まれた教育産業の企業経営、ないしビジネス戦略として採用され、コマーシャルベースでの宣伝、広告のキーワードになっている事実である。

3. 自己点検と研修管理

保育士は、主たる活動領域を保育所とする専門職として、03(平成15)年11月、法定化された。専門職は、その分野に関する知識技術を習得して、職務上、独立的な裁量によって判断する権限を委ねられ、それと共に結果責任が求められる職業である。

保育組織としての保育所にあつては、専門性を担保するため、スーパービジョン＝査察助言が機能する必要がある。それは助言を受ける者との間に、職業上の価値規範が働き、共有する価値基準にリファレンス＝照会する専門的自我の存在が前提となる。

(1) 自己点検——評価用具の活用

保育士は、専門的自我の確立が求められる。それはセルフ・イメージと専門的指標による評価尺度を用いて測定、ないし評定するなどで得られる客観的データと向き合う事で形成される。

もっとも多いのが、保育団体等が発行したチェックリストの活用42.0%で、公私に差はない。次いで保育所独自のチェックリスト13.4%となっている。これには公私に大きな差があつて、民営では保育所独自のチェックリストを活用するものが、18.5%と20%近くに達している。

一方、実施しないも37.7%と、無視できない数値となっている。

結果は、保育士の個人の課題や目標を把握するためが、52.9%と過半数に達する。園のサービス向上に反映させる30.7%で、これは民営に強く、全体的取り組み状況が反映しているとみられる。

また結果を活かす事ができていないが、44.5%に達している。これは、評価の基本的理解に欠けるところがあるからだと思われる。

なお、実施状況は、年1回が半数以上で、民営がこの方式をとる。計画的には実施していないが20%となっているが、公営にこの傾向が強くみられる。

(2) 研修管理

専門職には、資質向上と職能開発の面から、研修は必須条件だといってよい。しかもこれは、個人のレベルアップのみならず、保育所が研修の条件整備をする事が、制度的に保育組織の条件整備をする事にもなる。なぜならば、研修は、組織成員にポテンシャルティとして蓄積され、組織のキャパシティ＝担荷能力として働く事になるからである。

研修プログラムは、体系化の程度は高いとはいえないが、大半は策定している。なお公営の策定率は、民営に比し低い。

研修体制として、外部派遣を主に、園内研修と組み合わせて行われている。

園内研修は、所長などによるOJT＝現場適応訓練方式によるものが多い。

研修参加は、年5回程度を境に、大半が5回以内となっている。

研修プログラムの編成と体系化、研修体制の組み方など、現段階では十分なデータは得られていない。しかし保育組織としての専門性の向上、キャパシティ拡充のためには、改善が求められる事は確かである。

4. キャパシティの拡充

保育所に対する構造改革は、児童福祉施設から、幼児教育の目的施設として自由契約とし、一般化を進めるとしている。

これは、心身に障害や、児童虐待、家庭崩壊のもとにある乳幼児などのニーズを充足するという、福祉原則の放棄を求めるものである。

これは、子育て支援事業を法定化（05〔平成17〕年4月施行）し、児童福祉法に位置づける程に、福祉原則に基づく施策の必要性が高まっている事と、余りにも反する。

ともかく児童関連の諸施策において、保育所の存在を前提、ないし予定し、通知、連携先とされている現実を、無視する事は許されるべきではない。

(1) コラボレーション＝協働とコーディネーション＝連携・調整

問題状況のもと、保育所に求められているコラボレーションとコーディネーションといった、児童福祉の専門職能を発揮しているかについてである。

関連機関との連携をはかっているが90%近く、次いで障害児、家庭への支援60～70%が主となっている。

次世代育成協議会、子育てサークルといった企業との関係や、一般家庭の母親とのかわり、主任児童委員、要保護児童対策地域協議会など、地域の福祉問題で、保育所の専門機能を、社会資源として必要とされ、新たな援助活動を期待している

事に応えようとするものが20～30%となって、広がりやうかがわせる結果となっている。

(2) 幼稚園関連

認定園の成立を通して、保育所がシャドー・ワーク＝陰の動きであった、幼児教育機能が顕在化してきた。それは、幼児教育の成立基盤としての保育が、養護と教育の整合性をはかるとする保育指針に準拠して進むのか、あるいは幼児教育として分離方式に従い、幼稚園教育要領を準用して展開するののかの問題になる。

取り組みの実態としては、幼児教育に関する研修強化をはかっているのが、民営40.8%、保育所の幼児教育に関する機能充実34.4%と、公営を10ポイント程上廻っている。これはまさに、経営上、民営は臨戦体制に入っている事を示す結果となっている。

結び

保育所に対する構造改革として、認定園をテコに、保育所利用者との直接契約と直接補助方式の導入（06〔平成18〕年12月、内閣府・規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申）によって、児童福祉施策としての保育対策を、乳幼児育成施策という一般対策に移す事を最終目標とし、実施時期を明確にすべきだとしたのである。そして07（平成19）年5月、内閣府規制改革会議は、第1次答申として、「子育て支援サービスへの転換」を明確に求めたのである。更に同年12月末に予定された第2次答申に向けては、「准保育士」を創設し、児童福祉施設最低基準の切り下げをはかるに至っている。

このように、保育分野を福祉原則から、自由競争と市場原理主義による経済原則の下におく事が、改めて「児童の最善の利益が主として考慮される（児童権利条約第3条第1項）」結果なのかである。市場に「見えざる神の手」が働くとするが、需要と供給関係を規律することで、児童の福祉が果たして実現するのかである。