

## C. 研究員の考察

### 1. 吉田眞理研究員による考察

保育所保育指針が平成20年に改定され、これにそって保育の質を向上させることが求められている。さらに、同年2月に「新待機児童ゼロ作戦」において、「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」がまとめられ、保育所の取り組みを国と地方公共団体が支援する枠組みが示されている。

#### 1. 改定保育所保育指針とアクションプログラムを視点とした考察

アクションプログラムでは、保育所における保育の特性を生かした保育実践の改善・向上のために、自己評価の推進、保育実践の改善・向上に関する調査研究の推進、情報技術の活用による業務の効率化、地域の関係機関等との連携について国と地方公共団体が保育所支援を行うことを求められている。アクションプログラムは平成20年から24年までの期間に実施することが求められているが、本調査では、初年度にあたる20年度現在の状況について確認を試みた。

##### (1) 評価

改定保育所保育指針「第4章保育の計画及び評価 2 保育の内容等の自己評価」では、保育士等の自己評価と保育所の自己評価が求められている。保育士等の自己評価の方法は「保育の計画や保育の記録を通して」行い「子どもの心の育ちや意欲、取り組む過程などに十分配慮」しつつ、「職員相互の話し合い等を通じて、専門性の向上及び保育の質の向上のための課題を明確にするとともに、保育所全体の保育の内容に関する認識を深める」ことに留意しなければならないとされているが、評価にはやはり指標が必要である。そこで、国と地方公共団体は「自己評価を基盤とした客観的な第三者評価にも資するよう、保育士等及び保育所の自己評価に関するガイドラインを作成する」とされており、今後の保育所における自己評価と第三者評価の進展が期待される。この点に関して調査の結果を概観すると、地方公共団体が「自己評価の推進」をしていると答えた保育所が全国で36.9%であった。「第三者評価の推進」については全国平均で33.7%の回答であり、都区部・指定都市では61.4%と高い結果となった。なお、「情報技術の活用による効率化への支援」は少なかったが、これに関しては、「市町村は、情報技術の活用等を通じた保育所における業務の効率化のため、必要な措置を講じることが望ましい」とされており、保育所のIT化は今後力を入れるべき課題といえよう。

## (2) 連携

アクションプログラムでは、保育所と地域の関係機関等との積極的な連携及び協力への支援が市町村に求められているが、連携の現状はどうであろうか。

現在保育所が連携している機関を見ると（Q9-10いずれも全国平均）、保健センター（60.1%）、小学校（59.3%）、福祉事務所（49.7%）、児童相談所（46.7%）である。行政との連携をしているところは多いようであったが、アクションプログラムに例示されている「養保護児童対策地域協議会と保育所の連携及び協力への支援」は現時点では、17.4%にとどまっている（Q6-2）。保育所に対して「障害児保育充実のための保育所と地域の関係機関等との連携支援（57.3%）」や「被虐待児童の保育充実のための保育所と地域の関係機関等との連携支援（45.6%）」がされていることを考えると、養保護児童対策地域協議会と保育所の連携はさらに進めていくべき事項といえよう。

また、Q6-2の自由記述「その他」には「地域子育て支援、幼稚園、小学校、放課後児童クラブ、などとの連携・協力のための支援が必要なのに公的支援が無い」という批判も見られた。

小学校との連携については、改定保育所保育指針では、以下の点において、小学校との連携が求められている。

- ① 子どもの生活や発達の連続性を踏まえ、保育の内容の工夫を図るとともに、就学に向けて、保育所の子どもと小学校の児童との交流、職員同士の交流、情報共有や相互理解など小学校との積極的な連携を図るよう配慮すること。
- ② 子どもに関する情報共有に関して、保育所に入所している子どもの就学に際し、市町村の支援の下に、子どもの育ちを支えるための資料が保育所から小学校へ送付されるようにすること。

①にある「保育所の子どもと小学校の児童との交流、職員同士の交流、情報共有や相互理解など小学校との積極的な連携」について調査結果を参照したい。小学校との連携をみると「園児と小学生の交流」が67.2%と一番多く、「卒園児童の問題についての検討」が45.1%で二番目に多かった（以上Q9-9 いずれも全国平均）。情報共有に当たる「犯罪情報や不審者情報などの交換」は28.8%、感染症の情報交換は10.8%である。「職員交流」は17.3%であった。

②の保育要録の様式については、（Q9-3）「検討が行われていない」が26.4%（全国平均）ある。検討しているところにおける対応機関は、園長会・保育士会での協議が24.2%、市町村の所管課22.8%あり、教育委員会や校長会は9.3%である。

また、国は未就園児の親子が歩いていける場所に地域子育て支援拠点をたくさん作ろうとしているが、その事業と保育所の連携が求められている。地域子育て支援拠点事業はひろば型、センター型、児童館型があるが、現在、保育所が連携を図っている関係機関（Q-10）を見る

と、保育所とつどいの広場の連携は4.2%、児童館との連携は15.3%、子育て支援センターとの連携は35.4%である。子育て支援センターとの連携は言うまでも無く、つどいの広場や児童館との連携をさらに進めていくべきであろう。

### (3) 健康と安全

アクションプログラムでは、保育所が子どもにとって健康で安全な生活の場となるように、以下のことが求められている。

#### 国

- ① 保健・衛生面の対応の明確化のために保育所における保健・衛生面の対応に関するガイドラインを作成すること。
- ② 感染症や健康診断の円滑な実施等の観点から看護師等の専門的職員の確保に努めること。
- ③ 子どもの健康支援等にあたって嘱託医が十分にその役割を果たせるよう、その役割を明確化すること。

#### 都道府県及び市町村

- ① 都道府県及び市町村は、障害児など特別の支援を要する子どもに関して、保育所と地域の関係機関等との連携が図れるよう、必要な支援を行うこと
- ② 市町村は、保育所が、要保護児童対策地域協議会や母子保健連絡協議会など地域の関係機関等と連携・協力できるよう、必要な支援を行うこと

また、保育所保育指針の「第5章 健康及び安全」において、「保育所は、第1章（総則）、第3章（保育の内容）等の関連する事項に留意し、次の事項を踏まえ、保育しなければならない。」としている。特に本調査Q6-2で質問した「子どもの健康支援」については、①子どもの健康状態並びに発育及び発達状態の把握、②健康増進、③疾病等への対応の3点があげられている。指針では「子どもの健康状態並びに発育及び発達状態の把握」では嘱託医と相談することや虐待が疑われる場合の通告について、「健康増進」では子どもの健康に関する保育計画の作成や嘱託医等による定期的に健康診断と保護者との連携について、「疾病等への対応」では感染症やその他の疾病の発生予防などに関連して看護師等の専門性を生かした対応があげられている。

このような健康と安全への取り組みはどうであろうか。本調査における健康と安全の取り組みについての結果に拠れば、全国平均では、「保健・衛生のガイドライン作成」は、35.5%と高くない。また、「看護師等の専門的職員の確保」についても、18.9%にとどまっているが、ア

クションプログラムにそった今後の対応が期待される。

「障害児保育充実のための保育所と地域の関係機関等との連携支援」は57.3%の保育所で「行われている」と答えており、「被虐待児童の保育充実のための保育所と地域の関係機関等との連携支援」も45.6%と多い。

健康と安全に関して施設長の責任について改定保育所保育指針「第5章 健康及び安全」では「4 健康及び安全の実施体制等」において「施設長は、入所する子どもの健康及び安全に最終的な責任を有することにかんがみ、この章の1から3までに規定する事項が保育所において適切に実施されるように、次の事項に留意し、保育所における健康及び安全の実施体制等の整備に努めなければならない」としている。このように改定保育所保育指針において施設長の責任は重く捉えられている。

#### (4) 施設長の責務

改定保育所保育指針では、「第7章 職員の資質向上 2 施設長の責務」において、「施設長は、保育の質及び職員の資質の向上のため、次の事項に留意するとともに、必要な環境の確保に努めなければならない」とし、保育の質及び職員の資質の向上のための施設長の責務について以下のように示している。

- ① 施設長は、保育所の役割や社会的責任を遂行するために、法令等を遵守し、保育所を取り巻く社会情勢などを踏まえ、その専門性等の向上に努めること
- ② 第4章（保育の計画及び評価）の2の（1）（保育士等の自己評価）及び（2）（保育所の自己評価）等を踏まえ、職員が保育所の課題について共通理解を深め、協力して改善に努めることができる体制を作ること
- ③ 職員及び保育所の課題を踏まえた保育所内外の研修を体系的、計画的に実施するとともに、職員の自己研鑽に対する援助や助言に努めること

このような改定保育所保育指針の内容をかんがみて、所長資格について本調査で聞いたところ（Q9-8）、「現状の諸資格で十分」と答えたものが最も多く50.3%おり、公営では48.2%、民営で51.7%と民営のほうが高い支持を示した。「国家資格化が必要」と答えたものは32.2%おり、公営で32.3%、民営で32.1%である。

本調査結果では、今般の保育所保育指針改定において示された「施設長の役割の明確化」（Q6-3）に取り組んでいる園は22.8%であった。

自由記述では、所長の資格要件として「社会福祉士」を望むものがある一方で、「資格要件が厳しくなると民営施設の設立が難しくなる」という意見もあった。

## (5) 保育士の資質向上

改定保育所保育指針では、「第1章 総則 2 保育所の役割」において、保育士の専門性について「保育所における保育士は、児童福祉法第18条の4の規定を踏まえ、保育所の役割及び機能が適切に発揮されるように、倫理観に裏付けされた専門的知識、技術及び判断をもって、子どもを保育するとともに、子どもの保護者に対する保育に関する指導を行うものである」としている。さらに、同指針解説書においては、保育士の専門性をさらに詳しく、

- ① 子どもの発達に関する専門的知識を基に子どもの育ちを見通し、その成長・発達を援助する技術
  - ② 子どもの発達過程や意欲を踏まえ、子ども自らが生活していく力を細やかに助ける生活援助の知識・技術
  - ③ 保育所内外の空間や物的環境、様々な遊具や素材、自然環境や人的環境を生かし、保育の環境を構成していく技術
  - ④ 子どもの経験や興味・関心を踏まえ、様々な遊びを豊かに展開していくための技術
  - ⑤ 子ども同士の関わりや子どもと保護者の関わりなどを見守り、その気持ちに寄り添いながら適宜必要な援助をしていく関係構築の知識・技術
  - ⑥ 保護者等への相談・助言に関する知識・技術など
- としている。

また同指針「第7章 職員の資質向上」において、「第1章（総則）から前章（保護者に対する支援）までに示された事項を踏まえ、保育所は、質の高い保育を展開するため、絶えず、一人一人の職員についての資質向上及び職員全体の専門性の向上を図るよう努めなければならない」と、以下に留意して保育士の資質向上へ取組むように求めている。

- ① 子どもの最善の利益を考慮し、人権に配慮した保育を行うためには、職員一人一人の倫理観、人間性並びに保育所職員としての職務及び責任の理解と自覚が基盤となること
- ② 保育所全体の保育の質の向上を図るため、職員一人一人が、保育実践や研修などを通じて保育の専門性などを高めるとともに、保育実践や保育の内容に関する職員の共通理解を図り、協働性を高めていくこと
- ③ 職員同士の信頼関係とともに、職員と子ども及び職員と保護者との信頼関係を形成していく中で、常に自己研鑽に努め、喜びや意欲を持って保育に当たること

本調査（Q6-3）では、保育士等の資質向上のための市町村の具体的取組みについて聞いている。その結果は「保育士等の研修実施」が全国平均で62.4%、次は「保育所等による保育士等の研修実施への支援」の36.4%であった。

改定保育所保育指針「第7章 職員の資質向上」では、「3 職員の研修等」で研修につい

て、以下のように述べられている。

- ① 職員は、子どもの保育及び保護者に対する保育に関する指導が適切に行われるように、自己評価に基づく課題等を踏まえ、保育所内外の研修等を通じて、必要な知識及び技術の修得、維持及び向上に努めなければならない。
- ② 職員一人一人が課題を持って主体的に学ぶとともに、他の職員や地域の関係機関など、様々な人や場との関わりの中で共に学び合う環境を醸成していくことにより、保育所の活性化を図っていくことが求められる。

研修の重要性が示されているといえるが、調査結果では「研修の体系化」に取り組んでいるとの回答は8.3%（全国平均）であった。

個々の職員の研修については、保育士一人ひとりの資質や専門性を分析し、経験年数や本人の意向等も考慮し、生涯教育としての視点を持ち、保育士の自己評価やライフステージに合わせた研修計画を立てることが求められている。その点について本調査のQ9-4で聞いているが、個々の職員の研修計画を立てている園は全国平均で「十分な計画作成（12.8%）」「十分ではないが一応作成（51.1%）」と作成している園が全体の67.9%あった。そのうち非正規職員にも研修機会を与えている園は全体の85.0%であり、近年増えている短時間保育士や臨時保育士などについても研修機会を与えている園が多いことがわかった。

個々の職員の研修実施については（Q9-6）、「行われていない」は4.4%であり、「行われている」は21.0%である。最も多い「十分ではないが行われている（68.7%）」が最も多い。研修をより十分な内容に近づけることと、研修が行われていない園における研修を実施することが課題である。

## 2. 自由記述に見る保育所の「今」

自由記述から現場の声を拾ってみた。

まず、子ども中心に保育を行っている保育所の姿勢が文面から強く感じられる。それとともに、現在の施策が親支援に偏りすぎていることへの批判も見られた。

- ・ 長時間にわたる保育所保育、夜間保育や休日保育、病児保育等々、これらが預けられた子どもへの影響を考える時、果たして今のままでよいのかと疑問を持ちます。社会全体がもっとゆとりがないと、ますます子どもが追い込まれていきます。そして、その子たちが親になり…そんな悪循環をどこで断ち切ったらいいのでしょうか？
- ・ 保護者への支援ばかりだけではなく、真に子ども中心に考えた政策がほしい。
- ・ 「乳幼児の健全な育成」が本来の目的であるにも関わらず、財政面とか保護者中心的な支援など子ども側に立っていないような気がします。
- ・ 親支援が必要な親が多くなっており、その親に育てられている子どもの未来を思うと不安

で不憫な思いがします。ただ預かればいいのではなく質の高い保育人材が必要になってきます。そのためには、民間にしろ、公立にしろ、十分な補助金が必要となってきます。

- ・ 民営化、幼保園など行政サイドの考えが中心で、子どもにとって本物の理念となっていない。複数園運営や定員より多く保育することは子どもにとって良いのかと考えさせられる。

地域格差への意見もあった。

- ・ 過疎地における支援センターは実績（利用者数）があげられず運営が難しい。
- ・ 中心部は待機児童がいるようであるが、田舎の園なので定員割れしている。せめて定員が集まるように市から送迎バスでも出せないか。

保育士など職員の待遇、保育士の配置基準への意見は大変に多かった。

- ・ 職員の処遇向上が資質向上に繋がる。
- ・ 年々人件費削減から非正規職員が増えている。本人が大変なだけでなく、正職員の負担も大きく、子どもへの影響も考えられる。子どもに関わる職員には安定して働ける条件を整えてほしい。
- ・ 保育士配置基準を変えない限り、良心的な保育を行っていく保育所は減っていくだろう。
- ・ 発達障害と思われる子どもが増加しており、保育士を厚く配置しなければならないが、加配には保護者の認知及び確定診断が必要であるが、それが難しい。
- ・ 保育時間が長く、書類作りで忙しい今のような状態では、楽しい保育園は不可能です。職員の待遇もよくなる。

保育指針改定への批判も多かった。その中には、理念は良いが実体が伴うように人的物的環境を担保してくれなくては、現場はつぶれてしまう、という内容が見られた。

- ・ 最低基準の見直しをしてほしい。保育指針の改定などで制度的には見直されたが、保育に当たる保育士の基準が改定にならないので、考えてほしい。
- ・ 職員配置基準を改定できないだろうか。指針をいくら変えても現実問題として一人の保育士の力には限界がある。
- ・ 保育指針改定、告示化で研修を重ねながら保育課程を作成しているが、きりきりの状態。制度は内容を担保するものになっていくのでしょうか。基本土台のところで課題山積しているのに、これ以上何を求めるのかわかりません。
- ・ 限られた保育士の中で努力項目の一つでもクリアして行こうと思っても、地域性、保育士のローテーションにより人数のゆとりがなく難しいこともあります。…あまりにも努力項目が多くなっているのではないかと思います。
- ・ 保育指針が変わり、より高度の保育内容を求められ、保育に関する事業もどんどん増えて

いる。財政面で正規職員を雇うことができず、短時間パートを増やしたり、無資格者をどんどん導入してきたり、内情はそんなに甘いものではない。

- ・ 保育指針改定で作る書類が増える。保育所で現在使っている全書類を見直す必要がある。限られた職員で勤務時間外に負担を強いて、子どもたちと向き合っていくのは限度がある。
- ・ 保育所保育指針の改定では、保育の内容をより明確にしているのは理解できますが、一方でその保育内容を実現するための人的物的環境を確保する最低基準の引き上げが伴わないだけでなく、引き下げること可能な議論をしていることに矛盾を感じる。

保育所運営の厳しさへの訴えもあった。

- ・ 保育所に対する要望ばかりが増え、逆に補助金が減っている。無理難題ばかり押し付けられている感じがする。
- ・ 補助金、運営費が減少し、仕事は増えています。努力に努力を重ね、全員が精一杯頑張っ  
て今を支えています。これ以上のことは増員や専門職の配置等が増えないと無理です。

このように、自由記述からは時代の変化に翻弄されながら、努力している保育所の姿が垣間見えた。最低基準引き下げへの危惧、契約制度や市場化など規制改革会議への批判から、中には「保育園の運営は国家の責任において行ってくださいと全国の法人立の保育園が国に廃止届けを出すくらいの気概を持って対応していかないと、規制改革会議の方々は目を覚まさないのではなかろうか」という過激な意見も見られた。



## 1. 高橋一弘研究員による考察

### 1. 次世代育成支援に関する調査の背景

次世代育成支援という言葉は、2003（平成15）年に制定された次世代育成支援対策推進法の頃から使われ始め、2004（平成16）年の「子ども・子育て応援プラン」でも使用されるようになってから、次第に広まってきた用語である。それまでの少子化対策が、保育対策に偏った内容であったものを、放課後児童クラブや子育て拠点の設置に加え、働き方の見直しや、ニート対策、児童虐待防止に関する施策も含めた幅広い子育て支援とした。子育て支援を次世代育成支援と呼ぶようになり、「子ども・子育て応援プラン」にも次世代を担う者への総合的な視点が盛り込まれたわけである。こういった流れの中で、今回の保育所保育指針の改定及び告示化が進められたことにまず留意しておきたい。改定保育所保育指針の第6章「保護者に対する支援」では、子どもの最善の利益を考慮して、子どもの福祉を重視しつつ保護者に対する支援や地域の子育て家庭に対する支援に積極的に取り組むことが求められている。

一方で、児童虐待は毎年その数を増やしており、厚生労働省の統計では、平成19年度1年間に全国の児童相談所に対応した児童虐待相談対応件数は、初めて4万件を突破し40,639件となった。児童虐待件数から見る、子どもと子育てをめぐる環境の悪化は着実に進んでいる。このような現状の中で保育所は、次世代育成支援にどんな意識を持って取り組んでいるのか、また、実際に虐待を受けた子どもや虐待の疑いがあり見守りが必要な子ども、その他母子家庭等のひとり親家庭や発達に障害がある子ども等特別な配慮を必要とする子どもが、実際にはどの程度おり、またどのような関係機関と連携を取っているのか調査することを目的としてこの調査項目を設定した。

### 2. 次世代育成支援には意欲的だが資金と人員も必要

まず、次世代育成に関する保育所の意識として、「さらに次世代育成に努力していきたい」と答えた保育所が40.7%と4割に達した。その一方で「努力はしているが現状では自ずと限界がある」という回答も31.2%と3割を占めた。この両方の意見を併せてとらえるならば、「次世代育成にさらに努力したいと意欲的ではあるが、現状のままではその限界もみえている」というのが、この調査項目から見える保育所の意識である。そして、この限界を乗り越えていくには「資金と人員が要る」というのが調査から見えてくる保育所の切実な要求である。全体の76.8%が職員配置の増加を、60.3%が補助金の交付を望んでいることがこのことを示している。ここ5年程で相次いで進められてきた財源移譲や経営の合理化は、日常の保育すら厳しいものにして来ている。その中であって、保育所に求められる、地域における子育て支援の中核的役割への期待はさらに増している。従って、今後地域の子育て支援機能を強化しようとするならば、

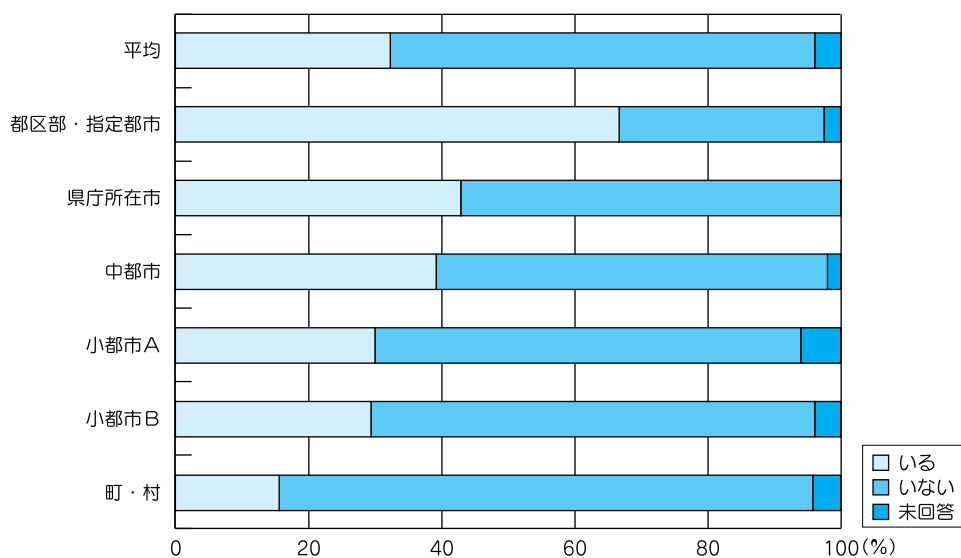
それ相応の資金の人員をつけるべきであるという意識は極めて当然の要求である。3歳児20：1、4～5歳児30：1という先進国の中でも極めて低い最低基準の人員配置の中、今回の調査によると全国の6割近い保育所が待機児解消のために定員を超過して子どもを受け入れている。このように既に限界を超えた状況にあるにも拘らず、それでも4割の保育所が「さらに次世代育成に努力していきたい」と意欲を示しているのはなぜだろうか。それは、保育所が、地域における児童福祉施設として、地域の子育ての拠点としての役割意識を既に長年にもわたり培ってきたからなのではないだろうか。しかし、相次ぐ規制緩和と経費や人員の削減は、日常保育そのものに打撃を与えており、意欲だけでは子育て支援の拠点としての役割は果たすことはできない。

### 3. 児童虐待防止のために配慮すべき児童がいる保育所は全体の3割

では、保育所は実際に特別な支援を必要とする子どもを、どの程度引き受けているのか。そして、どのような関係機関と連携を取っているのだろうか。

まず「児童虐待の防止に寄与するため特別の支援を必要とする家庭と子どもがいますか」との問いに全体の約3割が「いる」と回答している。この結果を所在地区別でみると、都区部・指定都市の公営保育所では66.7%が「いる」と答えており、ずば抜けて高い数値となっている。公営民営別で比較すると町・村を除く他の所在地はいずれも公営が高く、県庁所在市で42.9%、中都市で39.2%と、全体の平均より高い数値が出ている。

図：所在地区別 児童虐待防止のため特別の支援を要する子ども（公営保育所）



この結果から推計すると、全国平均で保育所の3園に1園は、既に虐待あるいは虐待の疑われる子どもを受け入れており、さらに都市部の公営保育所に限れば、3園のうち2園に、虐待

あるいは虐待の疑われる子どもが存在する状況となっていることが分かる。今回の保育所の属性調査からみると、公営保育所は民間保育所と比較して欠員である率が高く、また0歳児や3歳未満児の児童数も、民間保育所に比べて少ない分、児童虐待に関連した特別な支援を必要とする子どもを多く受け入れているという実態が明らかとなった。

次に地域の関係機関との連携状況であるが、全体の平均で実に94.2%の保育所が何らかの関係機関と連携を取っていた。主な連携先としては、児童相談所が最も多く、次いで市町村の児童家庭福祉担当課や福祉事務所・福祉課、保健センターや保健所の順となっている。その他意外と多かったのが、ネットワークあるいは要保護児童連絡協議会との答えて、これも第4位に挙がっていた。ここ数年で急いで整備が進められた要保護児童地域連絡協議会であるが、こういった虐待防止のための地域ネットワークが実際に機能し始めていることがうかがわれる。

もう一つ特徴的なのは、連携先として複数の関係機関を挙げている場合が相当数あったことだ。中には、児童相談所、保健所、町の福祉課、病院とケース検討連絡協議しているとの記述もあり、予想以上に多くの関係機関と連携を持ちながら子どもと家庭の支援にあたっている現状があった。日常保育に加えてこういった関係機関との連携や調整などソーシャルワーク業務に充てる時間と労力も相当増えることが予想される。

#### 4. 母子家庭等のために特別の配慮が必要な子どもがいる保育所は全体の3割

次に、母子家庭等の福祉が増進されるよう特別の配慮をしている家庭の有無についてだが、「いる」が全体の平均で29.2%、「いない」が63.4%だった。所在地区別にみると県庁所在市の公営保育所に「いる」との回答が多く67.9%となっているのが特徴的である。これをどのように解釈したらよいかいくつかの可能性があるが、一つの仮説としては母子家庭等のひとり親家庭が働きながら子育てをしようとする場合、地方の中心都市は求人もある程度期待でき、求職活動がしやすいことに加え、公営住宅等も整備されており母子家庭等への優先入居制度もあって、生活の基盤が比較的整いやすい面があると推測することができる。母子家庭等の連携先としては、市の児童家庭福祉担当課や福祉事務所（家庭児童相談室を含む）が最も多く、次いで保健師、母子自立支援員、その次に児童相談所等が挙がっている。母子自立支援員を担当課や福祉事務所に含めるとこれが最も多くなる。前項の児童虐待の項目では児童相談所が群を抜いて多かったが、母子家庭等の支援に関しては市の担当課や母子自立支援員、保健師との連携がぐっと増えている。保健師は、児童虐待の項目でも、そしてこの母子家庭においても、またこの後に示す障害児の支援でも、保育所の連携先として多数登場しており、こういった特別な配慮を必要とする子どもと家庭の支援に欠かせない存在であることを改めて認識した。

## 5. 発達に障害があるために特別の配慮が必要な子どもがいる保育所は全体の6割強

発達に何らかの障害があるため特別の配慮を必要とする子どもと家庭に対する支援は、定員超過や経営費の削減、職員の非正規職員化などの影響がマイナスの影響を及ぼしているのではないかと予想していたが、調査結果を見ると、障害があるために何らかの配慮が必要な子どもと家庭がいると答えたのは全体の64%に上っていた。これが公営保育所に限ってみるとさらに比率は高くなり、「いる」と答えた公営保育所は71.8%（民間保育所は58.6%）となっている。児童虐待の項目でも、公営保育所が多く受け入れている実態があったが、障害児の受け入れも公営保育所が率先して行っている傾向があることが分かる。

障害児がいる保育所では、91%が何らかの関係機関と連携を取っている。連携先には様々な関係機関があがっているが、最も多かったのは「療育センター（発達支援センター、障害者センター、障害者リハビリセンター等を含む）」で、次に「保健師」「保健センター」「障害児通園施設（障害児デイサービス、心身障害児訓練施設や母子通園ホーム等を含む）」「病院」と続く。その後「児童相談所」や「教育委員会」「特別支援学校や特別支援学級」となっている。保健師と保健センターは、記述の通り分けてカウントしたが、保健師が保健センターに所属していると考えれば、「保健センター」が最も多い連携先となる。今までの連携先にはなかった学校や教育機関との連携も見られるのが障害児の場合の特徴である。就学を意識しての連携が中心と思われるが、記述から特別支援学級やことばの教室の教員から園児が指導を受けている様子がうかがわれるものもあり、卒園後の就学先としての連携だけではない広がりを感じる。また、記述の中には、病院と書いた以外にも複数の連携先を挙げたものもあり、一口に障害といっても様々な配慮を必要とする子どもがいる様子がうかがえる。また、巡回相談の活用を挙げている保育所も数園あった。こういった機関の巡回相談かは記入されていないのでわからないが、たぶん療育センターや児童相談所などが実施しているものと推測されるが、地域によってはこういった巡回療育相談を活用している姿も見受けられることから、地域における障害児療育システムがある程度整備されており、それを活用している様子が伺える。巡回相談の他にも、保育所として専門の先生に来園してもらい指導を受けているとの記述も何園か見られており、障害児に対する意欲的な支援の様子がうかがわれた。

調査票の最後に置いた自由記述からこの項目に関連する記述を拾ってみると、「気になる子どもが増えている」「言語面、生活習慣面で支援を必要とする子どもが増えている」等の記述が何人もあり、発達障害等の障害の幅も広がり支援の内容も多岐にわたってきていることが想像される。連携先でも述べたように、障害や疾病が明確で様々な配慮を必要とする子どもから、発達障害のある子ども、さらに境界線級の子どものまで、障害の幅も広がりその支援にあたっては保育所も様々な配慮をするとともに、日常保育でもいろいろと苦心しているのではないだろうか。さらに障害ということはできなくても、行動に落ち着きがなかったり、仲間といるとす

ぐに手が出てしまう子どもや生活習慣が十分でない子ども、仲間の輪になかなか入れない子どもなど、いわゆる「手のかかる子ども」も増えている状況からすると、日常における保育活動そのものも大変なものになってきていることが予想される。

## 6. 制度改正への対応 ―保育所の選択的利用は8割ができています

今回の調査結果をみると、「選択して利用できている」が81.9%、公営民営別では公営が84.4%、民営80.2%と、おおむね選択的利用はできている。しかし所在地区別でみると、都区部・指定都市は選択して利用できているが62.2%と大幅に減少している。「その他」を回答した保育所が10.2%いた。その他の記述の中に「選択するシステムはできているが待機児が多いため希望しても希望どおりに入れない」という旨の記述が多くみられた。これらを踏まえると、選択利用する制度的基盤はできているが大都市部などの待機児童の多い地域では希望どおりにならない場合が多い、と見るのが妥当だろう。

今回の結果を平成17年度調査と比較してみると、17年度は「選択して利用できている」が85.8%、公営民営別では公営が90.0%、民営82.7%となっており、今回の調査よりいずれも高い数値だった。今回は3年前に比べて数値が下がる結果となっている。制度的対応がどの程度根付いたかを確認したいと思い設定した調査項目だったが、結果的には待機児童の多寡によりその制度的利用がままならない現状を示すものとなった。

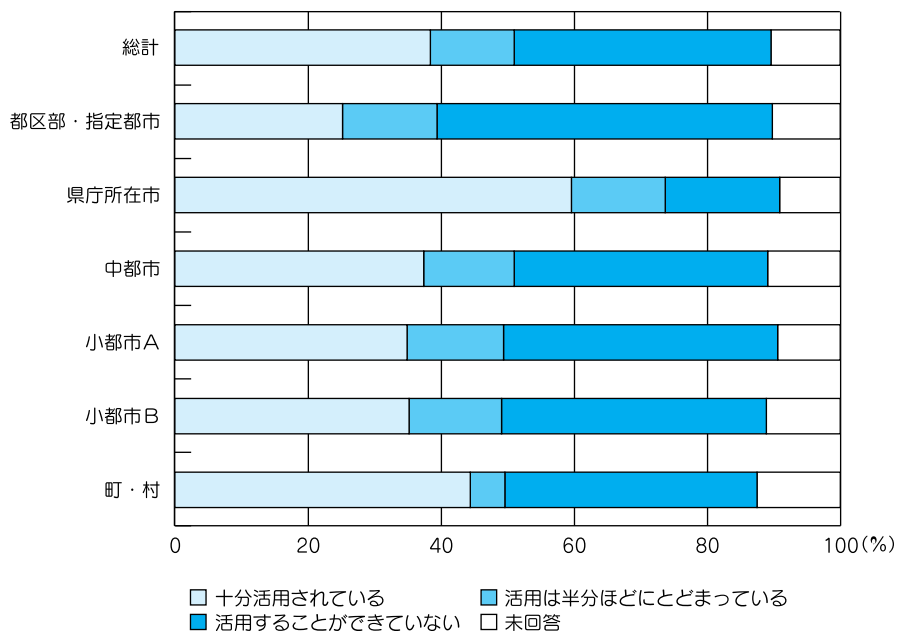
## 7. 入所申し込みの代行が十分活用されているのは4割弱

入所申し込みの代行は選択的利用よりも制度として根付いていない。回答の全体平均は「十分活用されている」が38.4%、「活用は半分ほどにとどまっている」12.6%「活用することができていない」が38.6%「未回答」が10.5%であった。17年度調査では「十分活用されている」が46.0%、「活用は半分ほどにとどまっている」13.1%「活用することができていない」が37.0%「未回答」が3.9%となり、前項目の選択的利用と同様、「十分活用されている」とする数値は17年度より今回の調査の方が低くなっている。この数値は都区部・指定都市ではさらに低く、「十分活用されている」は平成17年度34.4%だったものが今回調査では25.2%と数値を下げており、反対に「活用できていない」は17年度45.8%だったものが今回調査では50.4%に上昇している。この数値をどのように考えたらよいのだろうか。

まず、保育に欠ける状況は行政が保護者の申し出をよく聞いて対処する必要があり、なかなか保育所になじみにくいことが挙げられる。加えて「保育に欠ける」状況の判断も以前と比べてその理由も様々で、慎重な判断や確認すべき事柄も増えていることが考えられる。また既に見てきたとおり、保育所の定員超過の状況からすると、入所申し込みの代行の手続きまで手が回らない状況が考えられる。それに加え、待機児童の多い地域ではその調整が必要となるため

やはり行政の窓口で調整する必要がある。また、次世代育成支援に関する調査項目との関連では、児童虐待や障害のある子どもなど、様々な配慮を必要とする子どもと家庭が増えたことにより、入園時点での行政による介入と調整が必要な事例が増えていることも考えられる。

図：入所申し込みの代行活用 所在地区別



## 8. 選択利用に必要な情報の提供について

この設問も17年度の調査項目と同様であるが、今回調査では「十分提供されている」が69.6%、「提供は半分くらいに止まっている」18.9%、「提供することができていない」3.6%、「未回答」が7.9%だった。17年度調査の数値は、「十分提供されている」が79.5%、「提供は半分くらいに止まっている」15.4%、「提供することができていない」2.6%、「未回答」が2.5%だったので、「十分提供されている」が約10ポイントを下げている。

この数値の背景については、一般財源化により予算の削減などが進む中、市町村も十分な情報提供がしにくくなっているという経費的な要因、インターネットの活用を始めとする情報化が進む中で、保護者の必要とする情報や選択のための十分な情報をどのように捉えるのか、その視点が変わってきていることなどが要因として考えられる。

## 9. 全体を総括して

保育所のおかれた厳しい環境の中にもかかわらず、特別に支援を必要とする子どもと家庭に対しては、さまざまな配慮や関係機関との連携に努力している保育所の姿が見て取れた。これも保育所は地域に最も身近な「児童福祉施設」であるとの認識があるからこそ、こういった厳

しい現状の中でも誠意をもって取り組んでいるのだと理解した。しかしこのような保育所の熱意にのみ支えられた保護者支援、地域子育て支援ではもう既に限界である。切り下げられた経費と人員の削減が進む中で、改定保育所保育指針が求めるような保護者支援や地域支援を行おうとするならば、適切な予算配置と人員の増員が必要である。

保育所は、地域住民の身近に存在し、そこには子どもたちの集団があり、子育て支援を担うには格好の施設である。その良さを活かさない手はない。しかし、そうするにはやはりそれ相応の予算配分と人員配置が必要であるのもこれも言うまでもないことである。今回の調査でわかった、児童虐待防止に対する保育所の、関係機関やネットワークと連携した見守りや情報共有の取り組みも、保育所が児童福祉施設として機能しているからこそできる取り組みである。冒頭にも述べたように平成19年度に児童相談所に寄せられた虐待相談は初めて4万件を突破したが、このうち0～3歳未満児は7,422件（18.3%）、3歳～学齢前児童は9,727件（23.9%）となっており両者を合わせると全体の42.2%を占める。保育所に通う乳幼児年代が、最も虐待される可能性の高い子どもたちであることからすれば、児童虐待防止の観点からも保育所に適切な人員を配置して地域社会における子育て支援の機能を強化すべきである。これは、今後増加が予想される発達障害のある子どもに対する支援についても同様である。今後はさらに、地域にある他の子育て支援団体や機関とどの様に連携を取ってゆくかも課題となってゆくであろう。そのためにも、適切な予算と人員配置の上、現在の保育所の保育機能を充実させるとともに、ソーシャルワーク的機能を高めてゆくことが求められる。

### 3. 太田嶋信之研究員による考察

#### ・ 民営化の動向

公営保育所の民営化が進んでいる、あるいは進められようとしている状況は確実に広がりを見せている。平成15年の調査と今回の調査を比較してみると、民営化の動きは全国各地の市町村で2倍～3倍にも増えている。なかでも都区部・指定都市では平成15年には26.1%であったが、平成20年度の今回の調査では86.6%（かなり移行と一部移行をあわせたもの）と大幅に伸びている。また5年前の調査において民営化の動きがあまり活発でなかった人口5万人以下の小都市Bでも10.5%から30.6%へ、町・村でも8.0%から22.2%へと大きな伸びがみられる。

このように公営保育所の民営化が急激に進行している背景には、構造改革・民間開放の推進、市町村の厳しい財政事情、保育行政上における公営と民営の適正配置計画などが挙げられるが、公営保育所の保育コストが大幅に高い現状を考えれば、民営化の動きは今後さらに活発になることは明らかであろう。

民営化の方法としては「公設民営方式」「譲渡方式」「民設民営方式」があり、以前は公設民営方式が主流を占めていたが、近年は譲渡方式による民営化が増えている。今回の調査結果でも譲渡方式が最も多かった。経営者としては、譲渡方式などの完全民営化の方が、公設民営方式よりずっと経営のメリットが大きいことは明らかである。ところが指定管理者制度が導入されるようになってから、一部の市町村で設置者を市町村、経営を指定管理者に委託する公設民営方式が再び行われている。これらの市町村では、公の財産を手放さないという考え方もあろうが、公設であることで民営化に伴う保護者や地域の反対や摩擦を回避しようとするねらいもあるようだ。

#### ・ 企業参入の影響

平成20年12月22日に規制改革会議が出した「規制改革推進のための第3次答申」によると、保育所の制度改革と運用改善として、イコールフットイングによる株式会社の参入促進を図るべきだとしている。そのためには様々な阻害要因を早急に取り除くことを求めている。具体的には企業について、①施設整備交付金の対象とする、②社会福祉法人会計基準を付加的に求めない、③運営費の使途範囲のあり方の見直しの3点を挙げている。

企業の参入について今回の調査結果をみる限りでは、都区部・指定都市で37.0%の保育所が参入を認識しているものの、小都市A、Bや町・村では5%未満と極めて低率であり、全国平均で見ても71.2%の保育所が参入はないと回答していて、企業の参入は大都市を中心に行われていることがわかる。

しかし、規制改革会議の第3次答申で求めている制度改革や運用改善がおこなわれた場合に



は、企業の参入が加速する可能性は十分ある。なぜならば少子化とはいっても、公的資金が安定的に入ってくる現在の保育所制度は、企業にとって極めて魅力的な資金調達の手段の一つと言えるからである。

最近、企業が経営する保育所で、本業の事業が大幅な赤字を出した影響で倒産した事件は、保育関係者の中でまだ鮮明な記憶として残っている。保育所は子どもが安定した環境の中で良質な保育を受けることができる大きな家庭であり、保護者にとっても安心して預けられる場所であり、また、地域の住民にとっては育児の拠りどころとなる重要な地域の子育て支援拠点である。営利と配当を目的とする企業側からの論理だけで規制緩和を進めていった場合、児童福祉法に基づいて設置され、子どもの最善の利益を保証することを目的とした、保育所本来の存在意義を大きく変えることになる可能性は高い。

## ・ 民営化の課題

### ① 根強い民営化への反対

公営保育所の民営化計画が表面化した場合、どこの市町村でも必ずといって良いほど反対の声が上がる。保護者、職員、自治労等から出てくる反対意見としては「質の低下につながる」「若年保育士が多くなる」「保育内容が大幅に変わる」「子よりも親のニーズを優先」「職員の数が減る」「営利的になる」などが主な内容である。職員や自治労にとっては身分保障に大きく関ることであり、何とか阻止したいという考え方は理解できない訳ではない。

しかし一方で、公営保育所の保護者や職員等にとっては、経営主体が社会福祉法人であったとしても、民営化されることは、企業経営感覚で保育事業がおこなわれる可能性が高いという懸念を抱き、企業参入とあまり変わらないのではないかと、という心配や不安を拭き切れないということなのだろう。

### ② 情報提供の必要性

民営化が実際に行われたり、進行中であつたり、あるいは検討されたりしている市町村が増加していることで、民営化への移行状況について、ある程度把握されていることが分かる。しかし、民営化された保育所が、どのような経営主体に移管または委託されたのかという設問については、未回答が35%もあることから、市町村内での詳細な情報が十分伝わっていないことがわかる。

民営化の動向に関する情報については、社会福祉法人等を対象にして公募が行われたり、各市町村のホームページ等を通して、その経過や会議等の議事録が公開されていることが多い。しかし、よほど積極的にホームページを閲覧したり、情報収集をしないと詳しいことは分からない。保育関係者にはもっと詳細な情報を提供すべきであるとともに、施設長などの管理的立

場の人間はアンテナを高くし、情報収集に努めることが求められよう。

また、公営保育所の関係者が抱く心配や不安を払拭するためには、認可保育所を経営する社会福祉法人等の経営者は、信頼を高めるための努力が求められる。法人の理念、経営方針、保育内容、特色等の事業内容は当然のことながら、決算内容、苦情・要望への対応などの経営内容についても、積極的に情報提供や公開をおこなって、民営保育所全体の信頼を高めていかなければならないだろう。

### ③保育制度改革の動向と民営化

保育制度の動きについて自由記述をみると、公営民営を問わず、「子どもの立場や最善の利益」を尊重した保育制度であることを強く望む声が多い。確かに子どもの保育が全国各地で同じように保障されている現制度は、基本的には国際的にも誇れるものであると考えている保育関係者は多い。現制度についてはさらに充実させることはあっても、後退させたり、子どもの利益を損ねたりするような方向に決して向かってはならない。

ここへきて制度改革の動きが慌しくなっている。平成20年12月に第20回社会保障審議会少子化対策特別部会が出された「新たな保育の取り組み」では、現行制度と直接契約制度との中間案というものが示された。そして同月に出された規制改革会議からの「第3次答申」では、前述したように企業がさらに参入しやすくするために、規制の一層の撤廃や緩和を強く求めている。その内容には、子どもの最善の利益についてはほとんど論じられていない。「保護者の利便性」と「企業経営の論理」が最優先されているようにしか思えない。

近々のうちに保育制度改革の方向性が定められることも考えられるが、もし、直接契約へ向かうような改革、さらに企業にとって経営しやすい改革へと進んだ場合には、民営化先の経営主体に企業が参入する可能性はかなり高くなるものと考えられる。その結果、企業が主張する競争原理が働いて、保育所は保護者にとっては利便性の高い親受けする施設になっても、子どものひとり一人を大切にしたい保育、子どもの発達を高い専門性をもって保障する保育を行う施設になることは困難になるだろう。

市町村にとって民営化により財政負担が減ることは歓迎すべきことであろうが、その結果、その市町村の保育レベルの低下を招き、子どもの最善の利益が守られなくなることが考えられる。保育制度改革は、子どもの幸せ、家庭の幸せ、地域の幸せ、日本の幸せを目指すためのものでなければならない。

#### ・公営保育所の役割

##### ①保育と公的関与

民営化への移行がかなり進んでいるとはいえ、公営保育所がすべて民営化されるようなこと

はあってはならない。公営保育所が存在するからこそ、市町村行政が保育所運営の実態を把握することが可能なのであって、全ての公営保育所が民営化されたら、管内の保育所の子どもの実態や保護者の状況をはじめ、保育所が抱える課題や問題点などが理解されなくなる。また職員配置基準や面積基準などの最低基準についても、比較対象となる公営保育所が存在しなければ後退することもあり得る。市町村が責任をもって保育行政にあたることで、その市町村の子ども達の保育が守られることになるのである。公営の保育所があるからこそ、民営保育所にとっても運営や経営についての市町村行政の理解が得られることにもなるのである。

## ②不採算の保育ニーズ等への対応

また、公営保育所の役割として、過疎地での保育、障害児に対する保育などの経営的に採算を取ることが困難な保育ニーズに対しては、公営保育所が責任をもって対応すべきである。とりわけ障害児保育に関しては、いわゆる、気になる子と言われるような発達障害児の場合には、保護者が障害を認めないために障害児認定が難しく、保育士の加配が困難になっているという実態がある。そのために民営保育所では、障害児を受け入れたくても、予算措置ができないことで受け入れができにくいのが現状である。

また地域の子育て支援事業についても、公営保育所は地域の公的機関や地域内の民営保育所との連携を図り、その地域に必要な子育て支援の拠点として中心的な役割を果たすべきであろう。民営保育所と比べて公営保育所は、行政を通して関係機関と連携がとりやすいという利点があり、それを活かしていくことが必要である。

## ・調理業務外部委託と食育推進

### ①公営と民営の相違

調理業務を外部に委託している保育所はまだ少数であるものの、公営と民営を比較すると、公営保育所の方が、「すでに実施している」「計画している」「今後検討することもあり得る」のいずれも民営を上回っている。公営保育所の方が民営保育所よりも外部への委託が進行しているという結果であった。

外部委託を実施している場合、その方法については「調理室での業務委託」が公営5.5%、民営4.2%。「外部からの搬入」は公営3.0%、民営1.0%であった。外部からの搬入方法としては、記述内容によると、給食センターからの搬入が多いようである。また土曜日のみ外部から搬入するケース、幼児食は外部搬入だが乳児食は自園で調理するというケースもあった。

今後の考え方についての設問では、「全く考えていない」は公営51.2%に対して、民営77.1%と民営保育所の方が26ポイントも上回っていて、民営保育所では外部委託の考えがかなり少ないという結果となった。

保育園給食については、離乳食やアレルギー食といった個別対応が求められるために調理の外部委託が本当に適切であるかどうか、あるとしたらどのような方法が最良なのか再考する必要も出てこよう。

## ②食育推進強化の必要性

保育園給食の役割は、調理した食事を子どもに与えるだけではないことは言うまでもない。様々な食材の知識を習得したり、栽培を通して野菜の生長過程を知ったり、出来立ての料理を食したり、調理の過程を見る、感じる、味わうという経験などを保育に取り入れることが重要なのである。保育所では食を通じた子どもの健全育成への取り組みが求められ、平成18年には保育所における「食育推進基本計画」に基づく食育の推進を図ることが厚生労働省から通知が出ている。つまり食育の推進強化は保育所にとって欠かせない重要な保育内容となっている。

調理業務を完全に外部に委託した場合には、食育の活動や推進がどこまで図れるであろうか。単なる規制緩和や撤廃の流れを優先するあまり、食育を通しての子どもの健全育成が阻害されないように十分留意する必要がある。

### ・非正規保育士の増加

#### ①公営保育所の場合

公営保育所は民間保育所と比較して非正規保育士の割合が全国的に高く、非正規保育士が50%以上を占めている保育所は33.7%、41%～50%未満が22.2%、31%～40%未満では16.7%となっていて、非正規保育士によって保育の現場が支えられていると言っても過言ではない。

非正規保育士急増の背景には、平成10年に短時間保育士が制度化されたことがある。さらに公営保育所の保育所運営費が、平成16年度から一般財源化されたことの影響も大きい。それまでも休暇・休憩要員としての短時間勤務保育士を中心とした配置基準外の非正規保育士は在籍していたが、職務内容は正規保育士とは明らかに異なっていた。しかし、現在では正規保育士と勤務時間や職務内容が殆ど変わらない上、基準保育士定数にカウントされていて、身分のみが非正規というケースが多くなっている。

#### ②民間保育所の場合

民間保育所は公営保育所に比べると、非正規保育士の占める割合が低い上に、その割合が分散しているのが特徴である。非正規保育士が占める割合は、21%～30%が最も多く、民間保育所の16.4%に当たる。つづいて非正規保育士31%～40%が16.0%、10%未満が15.5%、11%～20%が14.9%と、公営保育所のように集中した傾向を示していない。

地域別にみても公営保育所と比較すると、民間保育所において非正規保育士が50%以上の高

い割合を占めている民営保育所はあまり多くなく、前述の通り分散した傾向を示している。これは都市区分別にみても同様なことが言える。

民営保育所における非正規保育士の割合が、公営保育所ほど多くない傾向にある背景として、非正規保育士の確保が民営保育所では困難であることが挙げられる。ハローワークや福祉人材センター等に求人広告を出しても、なかなか良い人材が得られないことが多い。そのために安定した人材確保を正規保育士に求めざるを得ないのが現状であろう。それに比べて公営保育所の場合は、市町村の広報媒体を使って幅広く求めることが可能であり、求職者としても公営ということで、安心感や安定感を覚えるのではないかと思われる。

非正規保育士が増え、そのウェイトが高くなると、人件費が抑制されて財政的にはメリットがあるものの、非正規保育士への研修体制や質の向上をどのように図っていったら良いのか、保育所全体としての人材育成に対する課題も大きい。

## 4. 東ヶ崎静仁研究員による考察

### 〔三位一体改革〕

地方分権による三位一体改革は、地方の自立（自律）を目的として、地方独自のニーズの発掘、またはそのニーズの即応性に期待している。

しかし、次世代育成支援対策推進法における市区町村行動計画（平成17年4月）は、5年を一期とする計画見直し時期に達していないなど、国の新たな事業に対して市区町村の取り組みが鈍くなっている。ソフト交付金の事業化は、三位一体改革で期待される保育ニーズの即応性はまだ発揮されていないが、これまでの少子化対策の保育サービスの拡大・拡充した実績は、市町村行政と連携したことが評価できる。少子化対策は多岐にわたり、地方独自の施策だけで解決できるか疑問もある。

### 〔認定こども園は未定着〕

認定こども園の設立が当初目標より少なくなっている理由は、財政支援の手薄、申請手続き、会計事務処理が挙げられている。申請手続きでは幼稚園が都道府県、保育所は市区町村、会計事務処理は学校法人会計と社会福祉法人会計と分かれており、煩雑さが浮き彫りになっている。

保育所においては導入・移行の弊害が大きい。待機児童のいる地域では敷地・施設の面積、保育単価の合算方式、人口過疎地域では定員70名の設立基準が弊害となっている。設立基準などの認定は都道府県単位としているが、判断基準の相違が出る可能性がある。

保育単価の合算とは、保育所60名と幼稚園30名の認定こども園の場合、60名定員も保育単価90名单価となってしまふ。現行の保育単価30名刻みでは大きな減収に繋がるなど財政面でのリスクが伴う。認可移行ができない地域では「認定」だけで、幼稚園部分の公費助成が受けられず、保護者軽減もできない。

幼保連携型は幼稚園・保育所それぞれに責任者（園長）が必要となっており、同一敷地の場合は責任分担の明確さなど、混乱を招く恐れがある。事務処理では記録などの書類に関して幼稚園用の整理、保育所用の整理が必要となっており、様式の統一など簡素化が求められる。保育所での導入・移行の弊害を改善することが急務ではないだろうか。

### 〔地方では少子化が進行〕

今回の調査においての定員充足状況は、889施設回答を得た中で全国平均502施設（56.5%）が定員超過、しかし、348施設（39.1%）が定員割れとなっている。定員超過は都市部の60～70%に対し、小都市B、町・村では50%以上が定員割れとなっており、地方では少子化の進行が早まっている。

こうした中で待機児童がいる都市部の保育所では、児童館・子育て支援センターなどもっと多くの保育サービス機関が提供しなければ対応できないという。一方、子どもがいない地方では少子化の深刻さが増し、待機児童がいる地域からバス送迎などで、待機している子どもの入所が出来ないかという意見もある。このように都市部と地方で保育所の状況が変わってきている。

今後は第2次ベビーブーム（昭和46年～49年）世代の親が間もなく40代に差しかかり、出生数の増加は期待できず、今後ますます地域における状況の格差の広がりが予想される。待機児童対策及び人口減少地域で、社会福祉法人等が家庭的保育（保育ママ等）等を活用した保育を機能させることで、安心かつ安定した提供ができる。施設型保育所だけでなく、効果的な機能を検討することが必要である。

### 【保育所入所要件の見直し】

保育所では、規制改革・地方分権が求める改革は予算（財源）削減の目的が大きく、現在でも低い保育所関係予算が削減されることには共感できない。介護サービスは直接契約によって質が低下し、福祉事業者の倒産・急激な撤退等が相次いで出現しており、市場原理に基づく直接契約は競争を激化させ、保育の質の低下に繋がるとしている。

現在の「保育に欠ける」保育所入所要件は、親の就労など家庭事情が前提となっている。しかし、これからの子ども・子育て家庭すべてに対応するために、子どもの育ちを保障する観点を加えた要件が必要である。兄弟姉妹がいない、近隣に遊ぶ友達がいないなど子ども同士が育つ（遊ぶ）機会が欠落、児童虐待が増加している中で、子どもの育ちを保障する状態が要件として明文化されていない。

また、「保育を必要とする」という文言に変更するという見直しもある。「必要」とした場合は誰もが利用対象となるが、親の都合によって優先利用されることが危惧される。親の就労が不定期で子どもの生活が毎日変わり、生活リズムの確立が困難になることは、子どもにとって不利益が生じる。「保育を必要」と見直す場合は、就労形態を問わず一定日数の就労、保育を必要と見なすことが出来る場合、1ヶ月単位の利用を可能とすることを検討して欲しい。1時間単位、半日単位など預かり的利用ではなく、子どもの不利益については保育所利用で子どもの育ちを保障することを望みたい。ただし、育児休業中、自分で子どもを育てたいとする場合の一時保育・子育て支援などの選択肢は必要である。

### 【直接契約について】

各保育所では待機児童がいる地域、定員割れしている地域と状況が大きく変わってきている。直接契約の利点は、利用者の希望に対して即応できる、保育料の遅滞・滞納に効果がある、近

隣保育所との切磋琢磨によって資質向上に期待できるなどある。しかし、欠点は、手がかかる子・滞納者の排除等、保育所の都合による判断によって、現在の児童福祉を優先している施策とかけ離れる恐れなどがある。

自由勝手に契約して入所させる市場原理の直接契約ではなく、市町村が関与しつつ利用者と保育所が向き合う仕組みも検討すべきだろう。

### 【面積基準の見直しは問題】

保育所最低基準には子どもの保育室の面積、職員配置、給食室の必置等がある。給食室については外部委託が可能とする見解が既に示されている。保育室の面積について、国基準に対し、地方裁量（認証保育所等）でも問題ではないとする意見がある。

国基準の1歳児の $3.3\text{m}^2$  ( $1.65\text{m}^2 + 1.65\text{m}^2$ ) に対し、認証保育所等は避難など安全面から $2.5\text{m}^2$  以上 ( $1.65\text{m}^2 + 0.8\text{m}^2$ ) で保育士の動線は確保できるとしている。しかし、子どもの育ちの観点から、ハイハイや遊ぶスペースが狭くなると子ども同士がぶつかり、トラブルが多くなって、この年齢の落ち着いた育ちの弊害となる。都市部における待機児童を解消するためには重要な手立てと思われるが、国としての全国一律の基準に変更することは問題がある。

### 【人件費の増額が必要】

保育単価は概ね8時間の保育時間を試算しているが、延長保育の特別保育事業化と共に保育所の開所時間が11時間と変化した。しかし、保育単価の試算は変わっていない。保育所ではローテーションなど創意工夫によって対応してきたものの、小規模な保育所では朝夕の2名以上の職員配置に苦慮している。

また、保育所は待機児童解消ために年度途中入所受入れ対応として、年度当初から職員の余剰人員を配置している。その財源は現行の保育単価から捻出しており、国の試算をさらに下回る職員給与の水準になっていることも付け加えたい。

保育所最低基準における職員配置は、0歳3：1、1～2歳児6：1、3歳20：1、4歳以上児30：1となっている。子どもの自立が遅くなっている現状があり、例えば3歳児でオムツが外れていない園児が珍しくない。2歳児と同様の援助が必要となっている。共働き世帯による家庭での訓練不足などが影響しており、育児能力の低下が要因として考えられる。2歳児6：1から3歳児20：1への急激な職員配置基準は保育士の負担となっていることから、配置基準の見直しを検討すべきである。

現在の保育士給与の国試算は勤続7年程度で、保育士の年収は360万円に満たない。全職種における全国の年収平均30歳で461万円に対して保育士の給与は低い水準となっている。今後ますます子育て支援が求められ、多様な保育ニーズに対応するには保育士としての経験豊富な



人材が必要となってくる。一人親家庭が増加している中で、男性保育士の役割が貴重となっている。しかし、現行の試算水準では職員確保が困難となっており、人件費全般的な見直し又はキャリアアップ制度を確立するなど、給与水準を見直して人材確保を図らなければならない。

### 【まとめ】

従来は家庭の養育力が前提で、保育所・幼稚園が乳幼児教育を担当してきた。しかし、兄弟が少なく、核家族化の中で育ってきた親、さらに今後女性労働力が期待され共働きの増加が予想される。子どもとの触れ合いの時間が短くなるなど、今後の家庭養育力の低下は避けられない。子どもの保育に併せて、仕事と子育ての両立支援、親としての成長支援が求められ、「新しい保育サービス提供の仕組み」が必要となっている。

認定こども園は、制度としては幼稚園が導入しやすく、サービス内容では保育所が導入しやすい。双方の弊害を取り除き、地域の事情により保育園・幼稚園・認定こども園を設置者自らが選択できる仕組みが必要である。社会で安定した信頼ある保育サービスの提供が重要で、それを担うのは保育園に加えて幼稚園を取り込み、安易な民間参入の乱立防止に向ける必要がある。

21世紀型の乳幼児施設とするなら、官民共に連携し、利用者ニーズが反映しやすい新しい制度を構築しなければならない。しかし、少子化対策はすべての子ども・子育て家庭を支援しなければならず、現在公費投入の対象とならない子ども・家庭も含まれることから、「未来への投資」とする財源の増額が不可欠となる。

少子化は「労働力不足」、「消費能力が落ちる」と表現し、海外からは「国力が落ちる」という表現に変わってきている。社会全体が危機感を持ち始めており、国としての役割、地方の役割を明確にして国がイニシアチブとることが重要である。

## 5. 鷲見宗信研究員による考察

### 次世代育成支援対策の実施状況

次世代育成支援対策は平成17年から27年にかけての時限立法である。法の趣旨はこの10年間により子育ての環境を整備し、次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備を図るための対策を行うことにある。そしてその基本理念は「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」となっている。

この基本理念に基づいて児童福祉法に第21条の8が設けられ、子育て支援の具体的な事業が明記されたのである。その事業の内容を見れば、次世代育成支援対策の中核を担うのが保育所であることは明らかである。

本研究調査では継続して各保育所の地域子育て支援事業の実態調査を行ってきた。各保育所の取り組みの実施率を調べると同時にその抱えている問題点を明らかにし、さらなる取り組みにつなげていくための基礎資料としていくためである。

### 保育所の子育て支援事業

今回の調査では子育て支援事業の10事業の内、実施率の高い事業は「一時保育事業」47.5%、「地域子育て支援センター事業」29.1%、「集いの広場事業」21.5%、「ファミリーサポート事業」12.6%、「一時預かり事業（産褥期ヘルパー等）」11.9%であった。逆に最も低い事業は「家庭的保育事業」2.1%であった。

公営・民営の差で見ると「一時保育事業」は民営が約15ポイントほど実施率が高く、「地域子育て支援センター事業」は同じくらいの実施率であり、「集いの広場事業」は公営が約10ポイント高、「ファミリーサポート事業」は公営が約10ポイント高、「一時預かり事業（産褥期ヘルパー等）」はほぼ同率であった。

所在地区別ではその都市規模ごとの特徴が現れていた。各事業の実施率では小都市A（5万人以上15万人未満）が最も高く、次いで中都市（15万人以上で指定都市、県庁所在市を除く市）、県庁所在市、町・村、都区部・指定都市、小都市B（5万人未満）の順であった。全体の傾向としては人口5万人を基準に人口が増えていくと各事業の実施率が高くなり、人口が減ってくると低いという傾向が見られた。子育て支援事業は地域の子育て家庭に対する支援であるが、各保育所の所在する地域によっては利用者数が見込めないためセンター的に一カ所でまとめて実践している例も見受けられる。また保育所外に保育士を派遣する形の事業、家庭訪問支援事業や家庭的保育事業は実施率が低かった。

自由記述回答の中でも地域によっては保育士の確保に大変苦勞されている意見が多数見受けられた。研修会等でも意見が聞かれるが、人口の少ない地域では保育士の人数がそもそも少なく、人口の多い地域では職員の処遇、主に給与面から他の職種へ進まれる保育士の確保が難しいという意見であった。地域によって子育て支援事業の実施方法は多様性が出てくるのは当然であるが実施を担うのは各保育所の保育士等職員である。家庭訪問支援事業や家庭的保育事業等の保育士派遣方式の事業については職員の加配等の制度変更がない限り今後とも実施率の向上は見込めないと考えられる。

### 認定子ども園の子育て支援事業

平成18年よりスタートして認定子ども園にも保育所と同じく法定子育て支援事業の実施が求められている。その事業内容は認定子ども園法第3条及びその施行規則の第2条に定められている。認定子ども園法に基づく子育て支援事業の実施率では「保護者からの相談」17.8%、「保護者の疾病」13.6%、「連絡及び調整」2.6%、「民間の団体若しくは個人」5.2%という結果であって全般的に保育所と比べ高い実施率ではなかった。特に地域との連携や情報提供といった部分の取り組み率は高くはなかった。

認定子ども園は平成20年4月1日の段階で全数が229園である（幼保連携推進室ホームページより）。平成19年8月1日段階が105園であったから、約倍以上に増えた。現在のところ、保育所の実施している子育て支援事業の方が量的には多く実施されている。認定子ども園はスタートしたばかりであるので子育て支援事業を質量とも十分に行っていく体制でないことは推測される。しかし認定子ども園は東京都の認証保育所等と共に多様な保育サービス提供の一環として位置づけられている。現在の所、保育所がその実践量から地域の子育て支援の中核を担うという根拠がある。しかし、今後認定子ども園が多様な保育サービス、地域子育て支援事業に乗り出すことになると、保育所が地域子育て支援の中核を担うという根拠が失われる。財政上のさらなる支援があれば容易であるが、それが見込めない現在においては、運営的には苦しくとも着実に地域子育て支援事業を実施していくことが必要であると考えられる。

### 保育所保育指針の改定と保育所の協働・連携について

今回の調査では、保育所保育指針改定による小学校との連携や保護者支援・地域子育て支援の実際について確認を行っていった。以下では保育所保育指針の改定について、調査結果を基に考察を進めていきたい。

### 保育所保育指針の改定

平成20年保育所保育指針が改定され、平成21年より施行されることとなった。前回の改定が

平成12年であるため、8年ぶりの改定となった。改定の背景については厚生労働省編の「保育所保育指針解説書」の中で次のように記されている。

改定の趣旨について、子どもの生活スタイル・リズムの変化や保護者の育児不安・虐待などの問題と共に以下の5点を上げている。

- ①地域における子育て支援の活動が活発になる中で、保育所はもとより多様な支援の担い手など地域の保育・子育て支援の資源が蓄積されつつあること
- ②延長保育や一時保育などの保護者の多様なニーズに応じた保育サービスの普及が進むとともに、保育所職員と保護者との適切な関わりが求められていること
- ③平成18年に保育所と幼稚園の機能を一体化した「認定こども園」制度が創設されたこと
- ④同じく平成18年に改正された教育基本法において幼児期の教育の振興が盛り込まれ、就学前の教育の充実が課題になっていること
- ⑤仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現が求められる中で、働きながら子育てをしている家庭を支える地域の担い手として、保育所に対する期待が高まっていること

以上のような背景により指針は改定された。その特徴は以下の点にまとめられる。

- ①大臣告示化による最低基準としての性格を持つこと
- ②就学前までの子どもの発達を踏まえた養護と教育の一体化された各保育所独自の「保育課程」の作成
- ③「保育所児童保育要録」の活用等、小学校との連携により連続した子どもの育ちを保証すること
- ④保育所の特性を生かした保護者の養育力の向上及び地域子育て支援への取り組み
- ⑤指針で求められている保育を行うための保育所職員の資質向上

上記の5点について今回の調査結果を踏まえ考察を行っていく。

### 保育所保育指針の大臣告示化

第1点は、改定の最も重要な点である。大臣告示化されたことにより、保育所保育指針は保育所の保育に関する最低基準となり、今後指導監査の対象（「保育所保育指針解説書」では指針の内容は、①遵守しなければならないもの、②努力義務が課されるもの、③基本原則の3段階があるとしている）となったのである。

## 保育課程について

第2点は、保育課程の作成についてである。現在平成21年4月までに間に合うよう各保育所で取り組みが行われている。従来の指針と異なり、改定された指針の「保育のねらい及び内容」は各年齢別に分かれているわけではなく、そのまま活用することが難しい。その基本的内容をもとに各保育所ごとの保育の内容について、発達の段階を踏まえ養護と教育の一体化された保育の独自性を踏まえた保育課程を作成していくことが求められている。

改定された指針では養護については「子どもの生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行う援助や関わりである」とし、教育については「子どもが健やかに成長し、その活動がより豊かに展開されるための発達の援助であり、「健康」、「人間関係」、「環境」、「言葉」及び「表現」の5領域から構成される」としている。

養護と教育が一体化された集団での保育こそが、保育所の独自性であるといえる。また養護と教育が一体化しているからこそ、24時間または6年間という時間単位の中で子どもの発達の状況が見通せるからこそ、保護者の支援・地域の子育て支援が行えるだけのキャパシティを持つことが出来るのである。今回の調査の自由記述においても、保育制度の改定に対し、主に予算面から不安視する声が多数見受けられた。現状の保育制度の改定は今回の自由記述の意見に見受けられているように予算面の抑制の意図が見受けられる。その背景には保育の独自性が養護と教育が一体化された就学前の子ども達の発達をしっかりと保証していく事であることへの理解が不足しているためと考えられる。各保育関係団体はこの点について規制改革会議等に意見を出しているがしっかりと受け止めてもらえないのが現状である。そこで各保育所が養護と教育が一体となった保育課程を備えることにより、保育所の活動が代替のきかない就学前の子ども達にとって必要な施設であるとの根拠・認識をもてるように養護と教育の実践理念背景を持って保育所の活動を続けていくことが必要となってくる。

## 小学校との連携について

第3点は、小学校との連携である。現在は行われないこともあると聞くが幼稚園では小学校に対して卒園児の指導の過程及び結果などを記載した指導要録が送付されている。改定された保育所保育指針では小学校との連携について第4章において述べられている。その中に「子どもに関する情報共有に関して、保育所に入所している子どもの就学に際し、市町村の支援の下に、子どもの育ちを支えるための資料が保育所から小学校へ送付されるようにすること」と記載されているのが「保育所児童保育要録」である。

今回の調査結果では問9-1～3の設問で「保育所児童保育要録」に関する確認を行っている。現状において「保育所児童保育要録」に該当するような育ちに関する記録が記載された小学校への送付書類について、「作成している」24.3%という結果であった。小学校への申し送

りについて、何らかの必要性を感じている保育所は約90%に及んだ。また書類は作成されていないが口頭での申し送りを行っているという回答した保育所も多数見受けられた。「保育所児童保育要録」の準備に関しては何らかの形で準備を進めているという回答が約75%となり、現在検討準備中という回答も多数見受けられた。

「保育所児童保育要録」については自由回答の意見の中に個人情報保護法に違反するのではないかという不安視する意見や就学前教育の強化として保育所保育への悪影響と捉える意見も見受けられた。しかし前述したように保育所の保育は養護と教育の一体化にあり、就学前の子どもの一貫した成長発達を保障することにある。そして、その教育の内容は「健康」、「人間関係」、「環境」、「言葉」及び「表現」の5領域であり、その点については従来の指針と変更はない。従って成人する前の子どもという存在に対し、18歳までの長い期間によって社会的存在として、自我同一性を持つ存在として、その成長発達を保障するという視点から見れば、就学前教育の過度の推進という恐れは軽減されると思う。

問9-9では小学校との連携の取り組みについて確認を行った。選択肢の「卒園児童の問題についての検討」は45.1%と「園児と小学生の交流」67.2%に次ぐ高い回答結果であった。現実の問題として保育所と小学校の子どもの成長発達に関する連続性の保持は必要な取り組みとして行われている。「保育所児童保育要録」に代表される小学校との連携は、その連続した成長発達を保障するという事なのである。「保育所児童保育要録」に就学前の必要な発達の状況についてしっかりと記し、申し送りすることこそが重要である。またその内容は子どもの成長発達を保障するために作成される書類であり、成長発達を保障する業務に就く関係者の間でのみ使用される書類であるため、個人情報保護法の違反には当たらないと思われる。

## 保護者への支援と地域子育て支援について

第4点は、保護者への支援及び地域子育て支援についてである。保護者への支援の必要性については厚生労働省編の「保育所保育指針解説書」の改定の背景の項において「不安や悩みを抱える保護者が増加し、養育力の低下や児童虐待の増加などが指摘されています。」と述べ、また家庭との連携の項で「保育は保護者と共に子どもを育てる営みであり、子どもの24時間の生活を視野に入れ、保護者の気持ちに寄り添いながら家庭との連携を密にして行わなければならないとしています。保育所での保育が、より積極的に乳幼児期の子どもの育ちを支え、保護者の養育力の向上につながるよう保育所の特性を生かした支援が求められています。」と記されている。

また地域の子育て支援においても同書に子育て支援の項で「地域の様々な人や場や機関などと連携を図りながら、地域に開かれた保育所として、地域の子育て力の向上に貢献していくことが、保育所の役割として示されています。現代では身近に話し相手がいなかったり、安全な

遊び場がなかったりなど、子育て家庭が孤立しているといわれる中で、安心・安全で、親子を温かく受け入れてくれる施設として、保育所の役割はますます期待されています。さらにまた、保育所の子育て支援は、児童虐待防止の観点からも、重要なものと位置付けられているといえるでしょう。」と記されている。

延長保育や一時保育等法定子育て支援事業について、児童福祉法では保育に支障がない限り取り組むこととされている。また改定された保育所保育指針の中でその必要性について明記されているが、その実施については「努力義務」の段階とされている。その子育て支援事業の補助額については本調査の問3-1～3について設問を行っている。問3-1「三位一体改革の動きの中で市町村における運営費・補助金を含めた全体的な保育所費用について」という設問に対し「減額された」53%となった。所在地区別でみると小都市A・小都市Bは共に60%が「減額された」と回答している。また問3-3「三位一体改革で減額になったもの」という設問では「特別保育事業及び単独の補助金が削除・廃止された」37.1%という結果であった。子育て支援事業に関する補助の削減は実施における大きな障害となる。また現在の不況が平成21年度予算に影響を及ぼす事を考えると来年度は更に厳しい事業運営が予想される。

#### 職員の資質向上について

第5点は、職員の資質向上である。職員の資質向上については第7章に記されている。職員の資質向上について効果のある取り組みとして、職員研修が行われる。

職員研修については問9-4～7の設問で確認を行った。研修計画については約65%の保育所で作成が行われていた。また非正規職員に対しても85%の保育所で研修機会が与えられていた。問9-7では研修が十分に行えない理由について尋ねた設問である。「補助金等の削減による研修費の削減」41.0%、「職員配置に支障を来すため」64.1%、「研修の時間がとれないため」59.0%という結果となった。「研修が必要ないため」の回答はゼロであった。「補助金等の削減による研修費の削減」については公営44.0%、民営35.7%と公営保育所の回答率が高く、「研修の時間がとれないため」の回答は公営52.0%、民営71.4%と民営保育所の回答が高かった。公営保育所では予算が無く研修機会を失い、民営保育所では研修に出せる人員の余裕がないという問題が明らかとなった。しかし回答件数は全回答39件であり、研修についてはその重要性が認識され各保育所で苦労しながらも行われている現状も確認ができた。

保育士が行う保護者支援や地域子育て支援はソーシャルワークである。近年では保育ソーシャルワークとして家族援助、育児能力の向上を目指す技術について目が向けられている。児童福祉法第48条の3には次のように記されている。

保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の

提供を行い、並びにその行う保育に支障がない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない。

2 保育所に勤務する保育士は、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うために必要な知識及び技能の修得、維持及び向上に努めなければならない。

以上のように、保育士には相談援助を行うための知識技能の習得が求められてきている。

育児の相談を受ける際、一回で解決されたという経験は少ないと思われる。その問題を起こす要因について、保護者が持つ問題について確認を行い、必要があれば他の機関、例えば親の会や子育てサークル、家庭児童相談室等とも連携する必要もある。問9-10の設問では、保育所が現在連携を行っている機関について確認を行った設問であるが、「関係機関との連携を図っていない」は2.4%であり、大部分の保育所は何らかの機関と連携を行っている。これが保育ソーシャルワークを実践していくための社会資源であり、保育所や保育士がそれらの業務を担うことができる可能性が十分にあることは調査結果からも明らかである。それらの業務をこなしていくことは保育士にとって過度の要求であるという意見も自由記述に見られるが「子どもの最善の利益」という視点から見ると避けて通ることはできない業務であることも明らかである。

研修については発達障害に関する研修の必要性についての意見も見受けられた。発達障害に関しては子ども自身も保育所という集団生活の場面で自分の行動がうまく選択できず問題を抱えることもあるが、保護者もどのようにして良いか分からず問題を抱えてしまうケースが多い。つまり子どもの問題を解決することは保護者の問題を解決することにつながるのである。

## まとめ

現在、社会保障審議会少子化対策特別部会（以下、部会とする）では保育制度についての検討がなされている。平成20年12月の第20回社会保障審議会少子化対策特別部会が開催され「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告（案）」（以下、第1次報告とする）が示された。部会では保育制度改革についても論じられているが、改革に至る現行の保育制度の課題としてあげられている問題に対し触れながらまとめを行いたい。

部会において取り上げられている問題を要約すると以下の2点である。

- ①保育を必要とする人が保育を受けられない
- ②必要としているサービスを受けられない

第1の点は、保育の実施の主体が市区町村にあり、保育にかける要因がなければ保育を受け入れられないということ。また認可の権限が都道府県にあり待機児童が多い市区町村もしくはは客観的に要件を満たしている事業者の申請がなかなか認められないこと。会計基準の摘要や社



会福祉法人以外へのハード交付金の手当が無く新規参入を阻んでいること等があげられている。

第2の点は、保育所入所の要件を市区町村が定めているため、短時間などの女性の労働進出を妨げ、財政上の問題から保育が制限されてしまうこと、従って入所の要件については国で定めることを求めている。また開所時間や日数によりサービスが区切られているため、その時間以外の認可保育所の利用ができないこと。保護者と保育所の直接契約でないため必要な保育サービスが受けられないこと。

以上の2点の問題の根底にあるのは第1次報告の中でたびたび触れられている保育に関する財政問題である。日本保育協会でも、問題の根底にあるのは保育財源の不足にあるという点を主張している。今回の調査報告においても、多様な保育サービスのニーズがない地域も見受けられたが、基本的には、運営財源の手当が有れば担当職員を配置し、多様な保育サービスを提供することが可能であろうと思われる。第1次報告でも、1兆円の保育財源が公費として投入されているために、保育を必要とする人に保育が提供されるべきであるとしている。しかし、保育が必要とされる人すべてに保育を提供するための財源の計算が行われていないため、保育関係者は各保育所への財源の切り下げられた上で、多様な保育サービスの推進が推し進められるのではないかと危惧しているのである。保育所の経費の8割は人件費である。保育財源の削減はそのまま人件費の削減につながる。保育所保育指針の改定により、保育所は、養護と教育が一体となった就学前の子どもの成長発達と子育て家庭を支援していく組織となっていく。その土台が保育所の保育士である。特別部会にはその保育士の重要性についてはっきりと述べられている。多様な保育サービスを保育士が十分に行えるような財政支援を踏まえた第2次答申が出されることを望んでいる。