

D. 総合的考察と展望

野坂 勉 研究員

改革対制度本来の施策構築

平成18年12月25日、制度改革・民間開放推進会議は、第3次答申において児童福祉制度のもとでの保育施策に関し、その政策転換を求めたのである。すなわち、「保育に欠ける乳幼児」の公的責任に基づく保育の実施を、救貧的、かつ公的扶助的な一方給付的性格を強く持つとし、これを一般政策に移すべきだとしたのである。ここには既に成立をみた認定こども園—保育所と幼稚園の併合的施設に収斂させるとする、政策的意図のもとで提起されたのである。

そして、当初からの保育所を保護者との直接契約と保育所への補助から、バウチャーの採用などによる保護者への直接補助を、導入すべしとするものであった。

これが平成19年5月30日、その名を規制改革会議と改めて、第1次答申として、選別主義的保育施策を、普遍主義的な保育サービスに切り換えるべきだとする考えと共に、保幼一元化をはかるとしたのである。すなわち、保育所を中心とする保育施策からなる保育制度（包括的な児童福祉制度の1部門）に、市場競争原理を導入し一般政策化するとしたものである。

この一連の規制改革会議の答申は、政府として最大限尊重するとした内閣の決定（平成13年12月18日）を経て、規制改革推進3か年計画として達成の目標年次と措置内容を策定、これを閣議決定としてロードマップ＝作業行程が進むことになっている。

ただこれまでの改革作業においては、平成9年の児童福祉法改正に当たって両院の厚生委員会が付帯決議をしたにもかかわらず、保育所運営費が削減されている。あるいは児童福祉施設の設置者として、最低基準の遵守ならびに向上をはかる義務にもかかわらず、認可外施設を奨励し、ダブル・スタンダード＝2重基準を運用、ないし低下を公然化させるなどしている。これが地方自治体に児童福祉の全機能を移譲するに至った地方分権の本体だとすれば、公的責任を放棄する裁量と権限を得たのかが、問われるべきである。

いずれにしろ、改革の名のもと、法定義務が軽んぜられる行政の拡大は、立法府の意思に反することでもあり、事案として司法の判断を求めることを誘発するであろう。わが国は三権分立によって統治されるが、行政には謙抑制を憲法は要求していると考えるのが、至当である。改正が、立法府本来の意思を十分反映しているかも含め、問題とされる。今日、保育制度の改廃という危機的状況にあるのは確かであり、議論が根本的になされるべき事態におかれている。

I. 制度改革の施行実態

わが国の保育制度は、児童福祉法に基礎を置き、児童育成の責任を果たす児童福祉施設とし

て、その運営に市町村が関与する保育所を中心とする制度として存在する。

保育所が、乳幼児の成長発達を社会的に保障する保育制度として存在するのは、保育を必要とする成長環境条件に欠損や障害が発生した場合、補填する事を第一義的に求められるからである。

今日、児童養育を果たすべき家庭の扶養能力の低下、乳幼児虐待を惹起する保育能力の欠如、核家族化からくる地域社会での孤立感と養育不安、そして男女共同参画社会が押し出される中で女性の労働の生涯化の進行、それに伴う子育てと仕事の両立を可能にする保育供給などは、社会のインフラ＝下部構造として整備する必要がある。

かくして乳幼児保育が置かれた制度環境は、多様化し、重層化する保育ニーズをシステムの解決する事が求められるのであって、制度統合を図り、かつ市場化して効率的な仕組みにする事で達成される程、単純な問題状況にはないのである。

1. 制度改革の進行状況

保育所の制度改革は、第2次大戦後に確立された国家責任主義と、それに基づく公立施設優先の原則、措置制度からなる公立保育所が、民間保育所と比較しコスト高で、経費がかかり過ぎるとする地方自治経営学会の主張と、保育料の徴収で保護者に支払い能力がありながら、負担を免れる応能主義原則の不徹底が上乘せ福祉になっている、とする貝塚レポート（昭和60年2月）＝財政当局の指摘などから、民営化論が推進をみたのである。

これが今日、二重行政（保育所＝厚生労働省、幼稚園＝文部科学省）の打破と、民営化の徹底と、契約による市場競争原理の導入という規制改革会議の答申からくる制度改革となっている。

(1) 公立保育所の民営化

52.1%と半数の地域で移行している。これは、保育サービスの提供体制改善のため、民間委託を活用するとした「平成13～15年計画」の重点事項の改定とされた初年度42.3%で、その後10ポイント程、上昇している。地域的には西日本が高く、また中都市以上の都市部は60%以上、特に都区部・指定都市の大都市では90%近くに達している。

この民営化は、公立保育所のコストが高くつくという事から始まり、特に大都市部で需要に追いつかない、そして安い経費で供給できる事が理由とされ、急速に進められているものである。

かかる中で、60%程は社会福祉法人が経営主体として民営化を担っている。あと5%を挟んで、企業と学校法人が位置している。なお、社会福祉法人の占有率には地域的に14%幅がみられ、大都市部ほど、占有率は高い。企業は関東を中心とする大都市部で20%近くに達している。

この公立保育所の民営化は、発火点であった民間保育所、すなわち社会福祉法人に任せられたほうが、コストが安くなるだろうという期待を抱かせるものとなっている。ただ規制改革会議が望んだ企業の進出は、満足すべきものとはなっていない。

問題なのは、認可要件の確保や、最低基準をクリアするなどを参入障壁というのかである。まずは社会福祉法人が、企業に比べて資産能力などにおいて勝った存在であるとは考えられず、また経験において差があるとして、どんな分野に進出したにしても、それを不振の理由とする事はナンセンスだからである。要するに採算の問題であって、端的に進出が大都市部に限ってみられている事に表れている。

そして企業の参入問題は、東京都の認証保育所をはじめとする府県は、最低基準の引き下げによって促しているが、経営情勢を反映し倒産閉鎖の発生、あるいは園庭の未充足な状態などにより、園外保育の引率中、交通事故に巻き込まれ死傷事件が発生するなどは、大人が品質不良食品、危険玩具を与える以上に結果を招いた責任が問われるべきであろう。

今のところ株式会社など企業が参入計画をねっているのは3%に満たない。民営化の実体として、施設の譲渡方式と、公設民営方式が46.5%と約半数となっている。公設民営方式の数値は、経営の見通し、経営能力を見極める時間を設定する指定管理者制度が導入された結果であろう。なお、公立保育所の統廃合などの結果として、民営化保育所を新設するといった形態は、10%程みられる。

これら民営化の現状について、アンタッチャブルで判断停止など回避するD・Kグループ35%となっている。これは実態把握において、暗数として無視できないが、動向を左右するというよりも、大勢に流されていく存在とみて良い。

(2) 改定基準への移行

保育所の児童福祉施設としての最低基準は、規制緩和の対象とされてきたが、これが本格化したのは、平成13年7月、待機児童ゼロ作戦によってであった。それが平成14年9月、少子化対策プラスワンを通して、次世代育成支援対策推進法（以下、次世代育成法と略す）と共に、基準改定の施策化が進む事になる。

そしてこれは、政府の「経済財政」、「規制改革」、「地方分権」の諮問ならびに勧告機関が、保育所の市場への開放を訴えて最低基準の切り下げ、ないし改廃を求める意見具申、あるいは見解・勧告を表明して実施を迫った事と相まって、これが施策動向を規定してきたのである。

ここで、まず取り上げられねばならないのは、待機児童対策としての実効性が、どれ程上がって解消に結びついたか検証し得るかという事である。またこれは、少子化傾向の著しいなかで、絶対数が減っているにもかかわらず、待機児童が増加しているのは、大都市部だけの現象ではないのかという指摘についてである。この事は当然に、何故ナショナル・ミニマムの性格

をもつ最低基準を改定する理由なのかの疑問をひき出す事になる。

まず、調理業務の外部委託を可能とする緩和措置が行われているのは、全体として10%程度である。調理室による自園方式を保育の中心に据える保育所が、圧倒的に多数である。

かかる結果について、調理業務と自園方式を維持している事を規制の壁だとする者があるとなれば、乳幼児保育が食によって成り立つという根本を無視する暴論だといわなければならない。

次に、非正規の短期間保育士の導入状況では、約2割の保育所で50%以上に達している。そして正規職員のみは10%に満たないと、北海道・東北、北信越、中国・四国、九州で27%前後となっている。またこれが小都市部以下で24%前後、特に町・村部ではこの傾向が顕著で28.8%と約30%近くに達している。

これは待機児童対策というより、人件費を切り詰めざるを得ない地方の実態を表わしているものと考えられ、改定目的からすれば外れるというより、地方の疲弊を示す現実だといわなければならない。

(3) 認定こども園の設立状況

保育所と幼稚園は、行政改革としての省庁再編時（平成13年）の前後を通して、現在の厚生労働省と文部科学省にまたがる二重行政のターゲット＝標的として、その打破が叫ばれ続けてきたものである。

これは特に、幼稚園の全般的経営悪化と公立保育所の民営化政策のもと、財政事情を理由として、公立施設としての幼稚園と保育所との統配合を、構造改革特区の先行的施策として打ち出された事から、本格化するに至ったのである。そしてこれが、平成15年10月、認定こども園として、都道府県知事を認定権者とし、基本的に公的関与を離れ、保護者と施設との直接契約によって成立するものとして、施行をみたのである。

調査では、地域の20%で設立をみているが、北信越、九州、関東の25%以上と、5%台の東海ならびに15%以上の北海道・東北、中国・四国、近畿とに分かれる。また中都市の25%台を境に、都区部・指定都市、県庁所在市の大都市部が45%台、小都市B、町・村部では5%前後となっている。

設立数1ヶ所が56.3%と50%を超え、2ヶ所以上が50%を超えているのは都区部・指定都市においてである。設立主体では学校法人が59.6%と多数を占め、社会福祉法人は30.6%である。企業は7.7%と10%に満たない。この学校法人の進出は、幼稚園の保育所化が進んでいる事を示している。

かかる設立状況については、「規制改革推進のための3か年計画（平成20年3月25日、改定）」は、認定こども園の普及促進をはかるとしている。そして今日に至って経済財政諮問会議（内

閣府合議制機関)による二重行政の打破を目指すとした骨太方針2007(平成19年6月19日)の実現を加速するため「認定こども園制度の在り方に関する検討会」が内閣府によって立ち上げられている。

まずは地方公共団体(都道府県、市町村)が、行政運営として二重性による負担が大きいとすれば、制度化は急がれ、進むはずである。

またそれは、必要に応じての認可外保育施設であったり、保育所保育のもつシャドーワーク=陰の働きとしての幼児教育によってまかなわれているからである。いずれにしる、住民のニーズに即した制度として運営されて、現実には、不合理、ムダがあるとは思われない。ただそれが、認定こども園制度として補助金を一般化する財政上の理由だけならば、認定権者である地方自治体の長の権利として、振り分ける事を可能にすればよいだけの話であろう。

ここに認定こども園が第3制度としても、多様化、複雑化する保育ニーズに、簡素化、単純化し、市場化を進めて認定する事は不可能である。しかしながら、平成19年5月、規制改革会議は、第1次答申「子育て支援サービスへの転換(保育対策からの脱却)」をはかるとして、第3制度としての認定こども園に収斂する事を求めている現実がある。

2. 三位一体の財政改革——一般財源化の影

補助金、地方交付税、税源を一体として進める改革は、基本として3割自治といわれた地方自治、そしてその内容たる地方財政を抜本的に変えるとしたものである。それは一時期、国の財政が逼迫しているとして、国の負担率を引き下げ、その代わりに機関委任事務から団体委任事務へと、国の指揮、命令の権限と範囲を縮小し、制限するなどが行われたものである。これが構造改革を標榜する小泉政権下のもとでの地方分権の重要な政策課題として焦点化されたものであったのである。

まず地方分権一括法(平成11年7月)によって、社会福祉が国の委任事務から、地方自治体本来の事務に転換したのである。補助金行政という、国の軛くびきから解放される意味で、象徴的に語られる事が多く、一般財源化が地方分権の確実な足がかりになるかのようであった。社会福祉全般が、措置制度から契約制度へという基礎構造改革と共に、機関委任事務が廃止され、地方自治体の権限の独立性が、この一般財源化によって実質化されたのかどうか、問題とされるのである。

(1) 保育所運営費

保育所制度は、本来的に公私一体として成り立つものである。しかるにこれが、平成15年12月、政府と与党の合意により公立保育所の運営費は一般財源化され、制度としての均衡は失われたのである。それは端的に、地方自治体において法定負担分を削減した予算案が編成される

結果となって表れたのである。すなわち、日本保育協会の「改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究」（以下、「日保協・改革関連実態調査」という）によれば、平成17年度調査で、すでに基準を割り込む予算編成が16.1%あったのである。それが平成20年度調査にあつては、運営費の減額が53.0%に達したのである。地域的に北信越、近畿では60%を超え、小都市A Bも同様なのである。これは平成20年3月の日本保育協会の「保育所運営費に関するアンケート調査」でも削減、圧縮したが、市部の61%という結果になっている。地方自治体調査として全国的な傾向である事を示している。

増減の中身としては、減額が、特別補助事業及び地方自治体の単独事業としての補助金を削減、廃止したものが37%に上る。また保護者負担額の引き上げも8.7%で、10%近くに達する。なお、D.Kが45%で内部事情として秘匿する傾向を強く表わしている。

（2）特別保育事業に及ぼした影響

平成11年12月19日、少子化対策推進基本方針（関係閣僚会議）に基づく6大臣合意（大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治）の新エンゼルプランとして、保育対策等促進事業が実施される事になっていたものである。そしていずれ国庫補助事業（平成12年6月2日付、厚生事務次官通知）とされていたが、これが平成15年12月、三位一体の改革によって、対策の基礎がおびやかされる事になったとみられる。

しかしながら事業の廃止、縮小について、D.Kが78%と関係者は口を閉ざし、保育ニーズの多様化に応えるべき事業への影響と実態を把握する事は困難となったのである。

なお、特別保育の実施事業としては、一時保育61%がもっとも高く、休日、病児・病後保育が10%台となっている。これは夜間保育（平成7年）、乳児保育（平成10年）、休日保育（平成11年）、障害児保育（平成15年）などが、特別保育から一般化へと事業が移された事が背景にあるからである。

これは、日常的な保育の幅が広がったというよりは、負担の増加を示すと同時に、運営費が保育所の最低基準を維持する費用である事からすれば、これをはみ出した部分として一般財源が負担するかである。実施していないこれまでの特別保育は、暗に沈んだ事を意味する。これは財政負担力の格差を結果し、直撃した事を示している。

次に補助金行政から、次世代育成法に基づく交付金事業に転換した事業の実施状況では、延長保育促進事業53.9%、ファミリー・サポートセンター事業15.3%となっている。また児童環境づくり基盤整備として、子育て支援拠点事業（ひろば型、センター型、児童館型）25.2%となっている。

これらは、保育所の特別保育実践としてキャリアのある延長保育、旧労働省が創設したファミリーサポート（共働き経験者による子育て支援）、さらに児童館助成事業の延長を踏襲した

もので、新たに創設されたものではない。

3. 保育制度としての対抗

行政のスリム化と効率化を目指し、規制緩和と民間開放を旗印に設置された規制改革会議は、諮問に係わる作業の結果を答申するが、それは関係閣僚会議を経て閣議決定され、推進される事になる。それを枠組みとする構造改革は、第2次大戦後、目標とした福祉国家の行財政を転換するだけに、改革に起因する摩擦、歪みが発生する。すなわち、ナショナル・ミニマムの維持、実現を基盤とする国家体制が、市場原理主義の導入を柱とする改革と衝突を起こすのは当然である。しかもセーフティネットの基盤としてのナショナル・ミニマムが十分な強度と範囲に及んでいない現実が、深刻な事態を招いている。

(1) 次世代育成支援の施策化

児童福祉行政の保育施策について、その中核である保育所を児童福祉施設から解除し、市場化し一般対策に移すべき事を、予算編成の大本である経済財政諮問会議（議長・総理大臣）をはじめ政府関係諮問機関、勧告機関は、一致して求めている。

ただ、その基本認識において求められる保幼の統合や公的関与を排除して、保育を市場化する事については、行政との間ではズレが生じている。すなわち、国政レベルの重要課題として少子化対策プラスワン（平成15年3月）が、省庁横断的な施策の必要性が求められ、平成15年7月、プロジェクト的に10年を時限とする「次世代育成法」を成立させた経緯と認識を欠いた議論だからである。

それは平成20年3月25日、閣議決定された「規制改革推進のための3か年計画」における保育制度改革について、厚生労働省は「包括的な次世代育成の枠組みを構築していく中で検討」し、対処することが現下の行政課題だとしている事に現れている。この構えは、第9回経済財政諮問会議（平成20年4月23日）、第42回地方分権改革推進委員会（平成20年4月17日）においても、検討の枠におく事で一貫し、対抗軸を設定したものとして正当であろう。

ここに経済社会の維持を第一義とする政府関係諮問機関、勧告機関のそれぞれの立場はあるとして、社会基盤の基礎である乳幼児育成の基本認識中心に据えない議論は、未来を閉ざすものであり、展望を欠くものとなる。

(2) 要支援対象と支援対策

次世代育成支援の推進体制のもとで、対策が急がれた要支援対象と施策対応の状況は次のようであった。

まず要支援対象として、児童虐待29.0%、発達障害64.0%、母子家庭29.2%を存在形態に、

順位をなしている。

これに施策対応は、児童虐待については94.2%、母子家庭66.2%、発達障害90.9%が関係機関との連携がはかられているとする。施策の中身についての検証がなされなければならないが、対応のもれがない体制を確立する事が求められている。

次世代育成支援の施策化に当って、担い手となる保育所の多機能化と活動組織が強化されねばならない。

現実的に保育所が、その役割を取り得るかについては、現在の任務を果たす事で限界に達しているとするのが31.2%を占めている。そして努力目標に近づきたいと、態勢に入るとするものが40.7%である。行動水準に引き上げるには、遠い数値となっている。

次世代育成支援の事業主体となる市町村に、保育所が実施機関として求めているものは、職員の増員76.8%、事業予算の補助金60.3%、専門職員の配置38.5%となっている。

これは、次世代育成法として10年を時限とし、急速な少子化社会に歯止めをかけるとする立法の趣旨からするならば、活動体制の整備が急がれねばならない事は自明の理である。

4. 質の向上のためのアクションプログラム

内閣府に置かれた経済財政諮問会議、規制改革会議、地方分権改革推進委員会は、それぞれが議決、答申、勧告などで、政府の意思決定に深くかかわっている。そしていずれも、保育事業のサービス市場化と公的関与の排除を求める点で一致している。かかるなかで、社会保障、社会福祉プロパーの立場からの対抗的立論が、必ずしも十分になされてこなかったのである。それが平成19年12月、ようやく社会保障制度審議会に「少子化対策特別部会」が設置され、新たな次世代育成支援の枠組みと構築が議論されることになったのである。

また懸案とされていた保育所保育指針は、改定を機に、平成20年3月28日、大臣告示として施行（平成21年4月1日）される事になった。そして同日、この指針改定に伴い、「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」が提示され、保育所の枠組みを支援するとしたのである。これはすでに、待機児童ゼロ作戦（平成20年2月27日）において、その策定を明らかにし、支援するとしていたものである。

この質の向上に資する取り組みは、①保育士の専門性向上と質の高い人材の安定的確保、②質の高い放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の推進、③多子世帯への配慮をすることとしたものである。

各地方公共団体の支援プログラムとしては、イ. 保育実践の改善向上について、①保育所の地域子育て支援拠点（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39.8%、②保育士及び保育園の自己評価の推進36.9%、③に保育に関わる研究の推進33.7%を主としている。

ロ. 健康と安全について、保育充実のため関係機関との連携を支援するとし、主なものは、①障害児57.3%、②被虐待45.6%、③要支援家族の子ども35.8% となっている。

ハ. 保育士の資質、専門性の向上について、①保育士等の研修実施62.4%、②保育所等による研修実施36.4%、③施設長の役割の明確化22.8% する事が求められるとしている。

II. 保育所運営の管理実態

保育所は、児童福祉法に位置づけられると共に、要員、施設設備、処遇を児童福祉施設最低基準によって、具体的に維持されるものとして規定されている。この保育所の制度的基盤が大きく揺らいで今日ある。

それは一連の構造改革によって、保育所保育がサービス化されると共に、市場として開放する事を求める規制改革が、政策的に推進されているからである。すなわち福祉政策から一般政策、ないし財政主導が上位にあるからである。

これが保育所と幼稚園を認定こども園に収斂させる事を基本とした規制改革とされ、そこでは公的関与を排除した保護者と保育所との直接契約ならびに直接補助（バウチャー制）の採用による市場化を導入するものとされる。

平成21年度まで認定こども園の普及促進に取り組むとする「規制改革推進のための3か年計画（平成20年3月25日、閣議決定）」があり、経済財政諮問会議、さらに地方分権改革推進委員会（勧告権限）が、公的関与の解除を求める事で一致している。

かかる構造改革的圧力によって、保育施設としての最低基準の維持を困難にさせている事が報告されている。

これに対し、保育制度本来の在り方として、保育所を支援する政策を提起されている。すなわち、次世代育成支援として構築する重要な拠点としての保育所の基盤充実と質的向上をはかるアクションプログラムがそれである。次世代育成法が平成27年3月までの時限立法とされるが、このアクションプログラムの支援期間は、平成20年度から平成24年度の5年間で、まさに緊急措置的な内容となっている。少子化社会としての今日的危機を回避すべき状況の深まりのなか、基盤を破壊、弱体化するに等しい政策への警告である。

現在、保育所は質の異なる論理に立つ政策のハザマに置かれている。それは一体であるべき公私の保育所がバランスを失い、民営化された保育所が直接契約施設として、第3制度たる認定こども園に転換させられる可能性を無視し得ないからである。いずれにしても、保育所が不安定な状況に置かれるのは、子どもにとって不幸であり、「最善の利益」に反する事はいうまでもない。

1. 制度改正の初期作業

平成5年4月、「今後の保育所のあり方について（これからの保育所懇談会）」ならびに平成6年1月、「保育問題検討会報告書」の提言と報告書を得て、平成9年6月、児童福祉法は改正され、保育所は制度改革の第1歩を踏み出す事になった。

それは保育所の選択的利用を可能にするとし、保護者と市町村との契約による保育サービスが受けられるようにするとしたものであった。これは、社会福祉を措置制度から契約制度へ転換させる口火を切る事になるとして、保育問題検討会で措置制度護持派と契約制度転換派の両者は合意に至らなかったものである。その結果、両論併記という異例の形で報告がなされたという経緯がある。

今日、保育所運営費が、公立保育所にあっては一般財源化された事によって、本来、最低基準を維持すべき予算として計上しない市町村が現れたのである。保育制度を根底から覆えす事になるとした危惧が、現実のものとなったのである。

平成9年6月の児童福祉法改正においては、保護者から利用者、消費者本位と重視という契約制度転換への第1歩が始まったのであった。

「選択的利用」では、加重点数制はその入所基準による選別と抽選など、説明責任が求められる入所方式が問題とされてきた。「申し込み手続きの代行」は、直接契約まがいで運用されてきたきらいがある。また「情報提供」では、選択の前提としての必要性が強く唱えられていたものである。利用者にインセンティブ＝誘因が働くよう、情報処理によるメディア化や、インターネットによる提供など、ITを積極的に活用することなどが求められるとしたものである。

これら初期作業では、「選択的利用」が81.9%の実施率となっている。しかしながら、小都市A Bで90%前後に達しているのに対し、都区部・指定都市では60%を超える程度で、定員を上廻る入所希望者が常態化し、事実上、入所先が指定され、選択的利用はできない状況にある。

次に情報提供は69.6%、申込み代行に至っては38.4%で低迷し、期待できないものとなっている。特に申込み代行は、都区部・指定都市では25.2%に止まり、便宜的な使い方になるとされたが、利用度は低い。

制度発足10年、改正目的である選択的利用が、不十分ながら達成水準にあるものの、その前提や条件が活かされていない事は、制度として限界にある事を物語っている。

2. 子育て支援事業への出動状況

次世代育成法が平成15年7月に成立したのに伴って、実施部門を担当する児童福祉法が、子育て支援事業を法定化（平成15年7月改正）したのである。

これは地域における子育て支援事業として、

イ. 居宅における養育支援事業

①産褥期ヘルパー（乳児期に拡張）、②訪問型一時保育、③在宅保育

ロ. 保育施設における養育支援事業

④病後児、病児保育、⑤保育ママ、保育室、⑥一時保育、⑦特定保育、⑧ファミリーサポートセンター

ハ. 地域における養育支援ならびに地域児童の養育支援事業

⑨つどいの広場事業、⑩地域子育て支援センター事業

を想定したのである。

次世代育成支援の対策事業としての観点から、実施状況を見ると、一時保育事業47.5%、地域子育て支援センター事業29.1%、つどいの広場事業21.5%が主なものとなっている。あと、ファミリーサポートセンター事業12.6%、産褥期ヘルパー11.9%で、あとの5種目は10%に満たない。

いずれにしても、子育て支援事業の実力部隊である保育所の実施状況について、次世代育成法が求める緊急事態への対応として十分なのか問題とされる。しかし、市町村の策定計画と目標値に関し、資料把握が不十分な事から評価できないが、保育所の3割以上が出勤を留保している現状の打破と、支援能力の活用と活動水準を引き上げる事は急務である事は確かである。ただ活動本体である保育所の整備、要員の増員に資金投入（次世代育成支援対策交付金）が期待し得ない現状からは、事態の好転は望むべくもない。

次に、認定こども園が保有すべき子育て支援事業の活動能力と実態についてである。75.4%と大半の保育所は、認定こども園についての情報は持ち合わせてはいない。少ない情報量ながら、うかがわれるのは、相談と一時保育への関与である。

この第3制度の認定こども園として保育すべき子育て支援機能が、限られたものである事は予想される場所であるが、制度改革の圧力によって、標準化とマッチングを強要される可能性はゼロではない。結果、保育制度全体としての活動水準は落ちたものにならざるを得ない。また児童福祉法に規定された法定子育て支援事業が、事業主体として市町村の運営能力、あるいは補助事業として運用する財政力次第という現状では、活力ある事業展開を望む事はできない。

ともかく、少子化社会の緊急措置的な次世代育成支援対策の構築は、保育所からみる限りでは実体として極めて貧弱かつ不十分な現状にあるといわざるを得ない。

3. 改定保育所保育指針の大臣告示化

保育所保育指針は、発足当初から幼稚園教育要領を後追いする形で改定されてきた。これは、

整合性をはからねばならないとしても、2級的な地域に甘んずるものだと批判される理由ともなってきたのである。

それは、この保育所保育指針が厚生省児童家庭局長（当時）による通知として発出され、以来今日まで、幼稚園本体が学校教育法上の地位をもち、幼稚園教育要領は大臣が内容を定めて告示する形をとっている事との間には（制度が異なるとはいいながら）、その位置づけ、取り扱いにおいて、あまりに差があり過ぎたといわざるを得ないのである。

（1）質的向上をはかるアクションプログラム

保育所保育指針は改定（平成21年4月施行）、平成20年3月28日、厚生労働大臣告示されたのである。この改定に伴い、保育所の質的向上をはかるとして、平成20年から24年度の5年間にわたって保育所を支援する運びとなったのである。

保育所保育指針は、平成21年4月施行されるが、保育所における研修の体系的取り組みと、施設長の役割を強化する事が求められていることから、その向上の条件として施設長の資格要件が検討されるとしている。

まず職員の研修計画については、63.9%が作成しているとするが、ほとんどが一応作成している程度51.1%だとし、十分作成しているもの12.8%を大きく上廻っている。

なお、非正規職員に対する研修計画は、大部分がもっているが、研修の機会を与えていないが13.6%と、1割を超えている。

また研修状況は、研修に値すると自己評価しているもの21.0%で、70%は十分ではないとし、型通りのものだとしている。システムとしての研修に取り組んでいるとはいえない状態にある。改善と水準の引き上げは急務である。

このような研修状況を招いた原因として、意見陳述的な項目として出ているものは、保育に必要な職員配置に支障が出るなど、時間がとれないといった研修の実施条件を、保育所が備えていない事があげられている。

公立幼稚園との関係などでいわれる専門性を裏付ける研修権以前の問題がここにある。

次に所長資格については、認定こども園が議論された際、幼稚園との制度統合の問題とは別に、第3制度として成立するならば、教育職員免許との関係を意識せざるを得ないと思われたのである。

すなわち、教員免許が専修、1種、2種免許に階層化されて、これが認定こども園の管理職として併立した場合、格付け問題が生ずるからである。保育士が法定化（平成15年11月）されるに至ったのも、この間の議論の過程と無縁ではないであろう。

いずれにせよ、学校教育制度における幼稚園長との関係では、均衡を失う事は不利益を増す事になる。まずは専門職制を重視する立場からは、所長の任用資格に保育士が基礎資格となる

のは当然である。

調査結果では、「現状の諸資格で十分」とするものが50.3%と半数を占め、新たな「国家資格」は32.2%に止まる。

ここで改めて、保育所長の国家資格化は保育制度の維持にかかわるということである。それは、認可外保育施設の乱立、また第3制度としての認定こども園からの改革と称する圧力が加わっているなかで、保育士資格のみでは、保育業務の独自性は守れないのが現実だからである。

①所長職を法規上、保育専門職としてオーソライズ＝公認する事は、教育専門職と明確に切り分けられる。②企業の経営管理（財務、労務、品質、リスク）に対し、所長資格によってブロックし、保育の独自性を維持することができるのである。

所長の役割強化の根底には、認定こども園との関連、保育所の制度的基盤の確保、保育施設の完全自由化の問題が深く絡んでいるのである。

（2）保育所児童保育要録

幼稚園にあっては、小学校就学時、幼児指導要録を学校教育法施行規則第12条の3の2に基づき、進学先である小学校に送付すべきものとされている。

これに対し、保育所卒園児は大半が幼稚園より長期にわたり保育所において保育を受けているにもかかわらず、その育ちの記録は小学校に送付、受理され、指導資料として活用されているかについては、公式には確認されないまま推移してきたものである。これは恐らく学校教育制度外の存在とみなされてきたからに他ならない。しかしながら就学前5歳児の40%（平成17年版、少子社会白書）が、保育所入所の経歴児童である事実をネグレクトする事は許されるべきではない。

保育所保育指針が改定するに当たり、保育所児童保育要録として様式を定め、これは保育の実施者である市町村が責任をもつべきもので成果を見守りたいものである。

この保育要録に先立って、これまで「育ちの記録」を小学校に申し送りする書類として作成していたかについては、作成している保育所は24.3%に止まり、大半はしないとする。そして小学校との関係で、必要な子どもについては、申し送りすべきだとするものが48.0%で、基本的に必要とする40.9%を上廻っている。連絡調整に課題を残すものとなっている。

次に要録の記録様式をめぐって、保育所主導（園長会、保育士会）が24.2%、主管課22.8%、さらに園独自7.0%で、半数が準備段階に入っている。

一方、検討がなされないもの26.4%に達し、また自動的に保育指針等での書式例に従うとするものも9.8%と10%程ある。

いずれにしろ小学校側との連携に支障をきたさない形で落ち着くことがのぞましい。作成要領は、実務研修による修練が必要になるとみられる。

保育所は、規制改革会議と社会保障審議会とが鉢状に交叉する状態の最中におかれている。

それは平成15年以来、少子化社会対策基本法、ならびに次世代育成法として、緊急事態法ともいべき法制の下で、施策を集中的に実施しなければならないなか、保育所は矛盾かつ拮抗する圧力事態におかれている。それは、少子化社会の対策として、多機能でかつ高次機能を具備した担い手として活動する事が、至上命題とされる。しかるに、一方で契約サービスの提供施設として、社会的要請よりは、利用者への便宜供与で十分だとする消費者本位の市場原理に基づく制度改革がある。ここには、公益的公共機関としての性格を、保育所に付与する事は必要ないとする考え方があるからである。社会的必要性和コストをどう考えるかの問題がここに露呈している。