

# I 保育所版 調査票調査

## I—1 調査研究の目的及び方法

### 1. 保育所版調査研究の目的

保育制度の改革と保育の現場における実情や保育園現場の対応状況及び運営の実態を把握し、今後の保育実践の充実と向上に資することを目的とする。

### 2. 保育所版調査研究の内容

保育所対象の調査票調査として次の項目等について調査研究を実施した。

調査票による調査研究（分析と考察）

#### ①「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」について

- ・こども園の必要性について
- ・必要である理由
- ・こども園の形態について
- ・必要でない理由

#### ②待機児童問題と人口減少問題について

- ・待機児童がいるかないか
- ・待機児童解消のために有効な保育サービスは何か
- ・人口減少などにおける有効な保育サービスは何か

#### ③保育の質の向上、子どもの最善の利益について

- ・保育の質の向上と子どもの最善の利益を守るために重要なもの

#### ④一時預かり事業について

- ・一時預かり（一時保育）事業を実施しているかどうか
- ・第二種社会福祉事業化に伴って実施された内容
- ・一時預かり事業の職員配置
- ・一時預かり事業の制度上の改善が必要なところについて
- ・実施していない方、かつて一時預かり事業を実施していたか
- ・一時預かり事業をやめられた方はそのやめられた理由
- ・やめられたあと、事業はどのようにされているか
- ・一時預かり事業の実施に際して、制度上の改善が必要なところはどこにあるか

⑤保護者との関係について

- ・子育て中の保護者にとって「子育てを学ぶ場」が必要か
- ・保育所で保護者が子育てを学べる機会が必要か
- ・必要と答えた方、どのような機会が必要か
- ・必要でないと答えた方、その理由は
- ・保育所利用児以外の保護者、又は妊産婦やその夫向けに子育てを学べる機会を設けているか
- ・設けているとは、どのような機会か
- ・設けていない理由はなにか

⑥障害児保育について

- ・積極的に障害の早期発見・支援体制に努めているか
- ・早期発見・支援体制を強化するために何が重要か
- ・障害の早期発見・支援体制に努められない理由
- ・現在障害かもしれないと感じている子どもがいるか
- ・障害のある子に対する支援体制で何が一番難しいか
- ・障害のある子に対する支援体制で何が一番の課題か

⑦全般的なことについて

- ・全般的なこととして保育所運営または保育制度について意見を（自由記述）

### 3. 調査研究スタッフ

山 縣 文 治 （大阪市立大学教授）

高 橋 一 弘 （大正大学准教授）

太田嶋 信 之 （竜南保育園園長）

廣 瀬 集 一 （和泉愛児園園長）

東ヶ崎 静 仁 （飯沼保育園副園長）

篠 原 敬 一 （野方保育園園長）

青 山 弘 忠 （いそやま保育園園長）

橋 本 聡 子 （こどもの城保育研究開発部部长心得）

宮 原 大 地 （愛児園湯田保育所所長）

## 4. 調査期間及び調査時点

・保育所版調査票調査

自 平成22年 8 月23日

至 平成22年 9 月27日

(調査時点・平成22年 8 月 1 日現在)

## 5. 調査の手続き

ア 調査対象保育所の選定

調査対象は、全国認可保育所に対し、層化無作為抽出法を行い10分の1に当たる2,259施設の抽出によるものとした。

イ 調査方法

前項アで選定した調査対象保育所に対して、調査票を送付し、原則として保育所長に記入をお願いした。

ウ 調査票の回収数及び回収率（集計対象数）

項 目		か所数及び回収率
調査票配布保育所数		2,259
調査票回収保育所数（率）		1,150（50.9%）
内 訳	有効調査票数（率）	1,144（99.5%）
	無効調査票数（率）	6（0.5%）

## 6. 整理、分析基準

調査票の集計に当たっては、次の基準によって整理、分析した。

ア 経営主体別

地方自治体が運営する公営保育所と、社会福祉法人等が運営する民営保育所に大別している。①公営、②民営

イ 地域区分別

地域特性を考察するために、全国を7区分に分類している。①北海道・東北地区、②関東

地区、③東海地区、④北信越地区、⑤近畿地区、⑥中国・四国地区、⑦九州地区

### 7 地域区分 各県

区分	都道府県名
北海道・東北地区	北海道・青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島
関東地区	茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・神奈川・東京・山梨
北信越地区	新潟・富山・石川・福井・長野
東海地区	岐阜・静岡・愛知・三重
近畿地区	滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山
中国・四国地区	鳥取・島根・岡山・広島・山口・徳島・香川・愛媛・高知
九州地区	福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄

#### ウ 所在地区別

都市階級による特性を考察するために、全国を6区分に分類している。①都区部・指定都市（特別区並びに指定都市：東京23区、札幌、仙台、さいたま、千葉、横浜、川崎、新潟、相模原、静岡、浜松、名古屋、京都、大阪、堺、神戸、広島、岡山、北九州、福岡）、②中核市、③中都市（人口15万人以上で、指定都市、中核市を除く市）、④小都市A（人口5万人以上15万人未満の市）、⑤小都市B（人口5万人未満の市）、⑥町・村

#### エ 定員規模別

定員規模により6区分に分類している。①45人以下、②46～60人、③61～90人、④91～120人、⑤121～150人、⑥151人以上

#### オ 3歳未満児比率別

当該施設に在籍する3歳未満児の割合により、5区分に分類している。①0～9%、②10～29%、③30～49%、④50～69%、⑤70～100%

## 7. 整理分析担当

調査票の集計、整理、分析、まとめには、調査研究スタッフ全員が当たった。

※本報告書の全文は日本保育協会のホームページに掲載している。

## I—2 高橋一弘研究委員による調査結果の分析

### 1. 保育所の基本的属性

本調査は全国保育所の10分の1抽出により2,259か所に調査票を送付した。調査票の回収数は1,150で回収率は50.9%と21年度調査より約14%<sup>※注</sup>多く、有効回答数も1,144となった。

※注) なお、昨年度(21年度)は保育所のあり方に関する調査研究として実施した。

①経営主体：公営4割、民営6割。公営は東海や北信越地区に多く、民営は九州、北海道・東北、近畿地区に多い。

経営主体別にみると、公営480か所(42.0%)、民営664か所(58.0%)となる。21年度調査と比較すると、公営が5ポイント上昇し、民営が5ポイント減少している。地域区分で見ると、公営は「東海地区」(59.6%)や「北信越地区」(54.7%)に多く、民営は「九州地区」(80.4%)や「北海道・東北地区」(65.3%)「近畿地区」(62.6%)に多い。地域による差がかなりあることがわかる。

②所在地：民営は都市圏に多く、公営は町村など人口規模の少ない自治体に多い。

公営民営を都市区分で見ると、民営保育所の占める割合が高いのは「中核市」(68.8%)次いで「都区部・指定都市」(63.5%)で、以下「小都市A」(59.9%)、「中都市」(59.7%)、「小都市B」(56.1%)、「町・村」(39.1%)となっている。反対に公営の占める割合は、この逆の順序となり「町・村」(60.9%)が最も多く「中核市」(31.2%)が最も少ない。おおむね人口規模が大きくなるにつれて民営が増え、人口規模が小さくなるにつれて公営が多くなっていく傾向がうかがえる。(これは昨年調査でも同様の傾向だった)

③施設認可年：昭和45～54年が3割。公営保育所に認可年の古い保育所が多い。

施設認可年は公営民営ともに昭和45～54年が最も多く30.9%となっている。公営保育所は、25～34年(22.7%)、35～44年(22.7%)と民営保育所に先立って整備がすすめられた。一方民営保育所は先に示した45～54年(30.1%)に集中している。この時期に建てられた保育所はすでに築30～40年が、公営保育所はさらに築40～50年が経過しており老朽が進んでいる。一方で民営に限れば次いで多いのは「平成12年以降」で24.4%を占めている。

④定員規模：都市圏は比較的大規模な保育所が多く、町村や小都市は小規模な所が多い。

定員「61～90人」の保育所が28.0%と最も多く、次いで「91～120人」の保育所が23.4%を

占めている。都市区分では「都区部・指定都市」で「91～120人」の保育所が最も多く32.8%、次いで「61～90人」の保育所が30.7%。「中核市」では「121～150人」が20.6%を占めているのも特徴的で、規模の大きな保育所は都市圏に多い。「中核市」「中都市」「小都市A」「町・村」とも最も多いのは「61～90人」の保育所で、「小都市B」は、「46～60人」が最も多い。「45人以下」の保育所は「町・村」(23.1%)や「小都市B」(19.7%)に多く、地域区分では、「中国・四国地区」(28.3%)や「九州地区」(14.1%)に多い。

## 2. 「子ども・子育て新システム要綱」

平成22年6月29日、少子化社会対策会議での「子ども・子育ての新システム基本制度案要綱」の決定を受け、政府は今後財源を確保しながら平成23年通常国会に法案を提出し平成25年度からの施行を目指すこととなった旨を説明した上で、新たに創設されるとする「幼稚園・保育所の一体化」したこども園の必要性とその理由について尋ねた。

### ①こども園の必要性：「必要でない」4割、「必要である」3割と意見が分かれる。

「必要でない」(39.3%)が「必要である」(31.7%)を7ポイントほど上回るが、大きな差は見られなかった。一方で「わからない」も24.8%と比較的高い。公営保育所と民営保育所で意識の差がみられる。公営保育所は「必要である」(44.6%)との意見が多く、民営保育所は「必要でない」(50.2%)が多い。

また、地域区分で回答に差がみられる。「必要でない」との回答が最も多かったのは「九州地区」(59.3%)で、次いで「北海道・東北地区」(43.1%)である。反対に「必要である」との回答が多かったのは「近畿地区」(41.0%)、次いで「中国・四国地区」(37.5%)であった。都市区分ではあまり顕著な差は見られないが、「町・村」では「必要である」(37.3%)が「必要でない」(33.7%)を若干上回った。

### ②必要である理由：1位「就学前児童の保育・教育を統一的に提供するため」6.5割。

「必要である」理由を4つから1つ選択回答してもらったところ、1位は「就学前児童の保育・教育を統一的に提供するため」が65.3%で、2位と約40ポイントの差がついた。以下2位「子どもの受け皿を増やさなければならないため」(21.5%)、3位「地域おこしのため」(1.1%)、「その他」(6.3%)、「未回答」(5.8%)となった。地域区分でみると「中国・四国地区」は1位の回答が平均よりも約15ポイント高く80.7%、次いで「東海地区」(71.7%)であった。また2位の回答が高かったのは「北信越地区」(31.1%)と「関東地区」(28.0%)である。都市区分では、地域区分ほどの差は見られないものの、「町・村」で1位の割合が高く76.2%、その分2位は11.1%と低くなっている。一方「都区部・指定都市」では2位が26.7%と高くなった分

1位は56.7%と低くなっている。

### ③こども園の形態：「保育所ベースにした一体化」が7割を占める。

こども園の形態については「保育所ベースにした一体化」が72.5%、「幼稚園ベースにした一体化」が6.1%、「わからない」(7.7%)、「未回答」(13.8%)だった。

地域区分で見ると「保育所ベースにした一体化」が高かったのは「中国・四国地区」(84.2%)で、ついで「北信越地区」(80.0%)であった。「幼稚園ベースにした一体化」は「関東地区」が12.0%と平均より6ポイント高い一方「東海地区」は3.8%と低い。都市区分では、「中都市」における「保育所ベースにした一体化」が10ポイント低い62.5%、「幼稚園ベースにした一体化」は6.4ポイント高い12.5%、「未回答」も17.9%と比較的高い。

### ④必要でない理由：「必要でない」を選んだ保育所のうち9割が理由を記入している。

## 3. 待機児童問題と人口減少問題

21年度の市町村調査では、人口増加地域では待機児童対策が人口減少地域では少子化対策が行政課題となっており、地域による課題の違いが明らかになった。ここでは、実際に保育を行っている保育所が感じる、待機児童解消のために有効な保育サービス、および人口減少地域における保育機能の存続や子どもの発達保障のために有効な保育サービスについて考えを尋ねた。

### ①待機児童：「いる」が5割、「いない」が4.5割。待機児は都市圏に多い。

待機児の有無を尋ねたところ、「待機児がいる」は49.0%、「待機児がいない」が45.2%だった。地域区分では「待機児がいる」が高いのは「関東地区」(70.7%)、「近畿地区」(69.1%)、「待機児がいない」が高いのは、「北信越地区」(75.8%)、「九州地区」(54.3%)だった。

都市区分では「待機児がいる」のは「都区部・指定都市」で84.9%、「中都市」でも63.4%と比較的高い。一方で「待機児がいない」のは、「町・村」(79.3%)、「小都市B」(68.9%)、「小都市A」(51.5%)となり、待機児は都市圏に多いことがわかる。

### ②待機児童解消のために有効なサービス：1位「保育所の増設」6割弱。

10の選択肢から回答してもらった(複数回答)。第1位は「保育所の増設」(57.6%)、第2位「事業所内保育所設置への補助」(27.8%)、第3位は「定員以上の受け入れ指導」(27.3%)となった。以下「家庭内保育事業の実施」(16.2%)、「保育要件の厳格化」(14.4%)、「幼保一体化」(13.2%)、「認定こども園の新設・増設」(13.0%)と続いている。

地域区分でみると、1位「保育所の増設」が高かったのは「関東地区」(66.7%)、反対に最も低かったのは「北信越地区」(29.2%)だった。第2位「事業所内保育所設置への補助」が高かったのは「東海地区」(33.9%)、低かったのは「近畿地区」(19.8%)。第3位「定員以上の受け入れ指導」が高かったのは「九州地区」(39.2%)、少なかったのは「東海地区」(14.5%)である。都市区分では、1位が高かったのは「都区部・指定都市」で71.8%、最も低かったのは「小都市B」で36.1%。2位が高かったのは「都区部・指定都市」と「小都市A」の30.7%、低かったのは「中核市」の19.7%だった。

### ③人口減少地域に有効な保育サービス：1位は子育て支援センター・相談体制充実5割弱。

10の選択肢から回答してもらった(複数回答)。1位「地域子育て支援センター設置や相談体制の整備」(47.8%)、2位「保育所の統廃合」(37.1%)、3位「定員の削減」(26.5%)だった。以下「幼保一体化」(21.1%)、「家庭的保育事業の導入」(17.6%)、「公立幼稚園の廃園」(15.1%)、「へき地保育所の設置」(12.0%)、「その他」(9.5%)、「認定こども園の設置」(9.1%)と続く。

地域区分でみると1位「地域子育て支援センター設置や相談体制の整備」は、「北信越地区」(57.7%)、「近畿地区」(52.8%)で高く、反対に「関東地区」(35.5%)で低い。2位「保育所の統廃合」は「北海道・東北地区」(47.1%)や「北信越地区」(43.3%)で高く、反対に「九州地区」(23.1%)で低かった。3位「定員の削減」は、「九州地区」(33.3%)や「北海道・東北地区」(28.6%)で高く、「東海地区」(18.5%)「近畿地区」(19.4%)で低い結果となった。定員割れの多かった「東海地区」をみると、1位「地域子育て支援センター設置や相談体制の整備」(49.2%)、2位は「保育所の統廃合」と「幼保一体化」が同率で29.2%、4位「家庭的保育事業の導入」(21.5%)、となっている。

都市区分では1位が高かったのは「町・村」(55.2%)や「小都市A」(52.1%)だった。小規模の保育所の多い「小都市B」はこの項目の選択率が最も低く33.0%である。2位の回答率が高いのは「小都市A」(40.1%)と「中核市」(38.8%)「小都市B」(38.5%)だった。

人口減少地域が多い「町・村」の順位を見ると、1位子育て支援、2位保育所の統廃合、3位幼保一体化、4位家庭的保育の順である。定員削減が5位となっているのは既に削減が限界まで実施されているためと思われる。「小都市B」では1位統廃合、2位子育て支援、3位幼保一体化、4位定員削減の順となる。統廃合の余地は小都市Bの方が、町村に比べまだあると思われる。統廃合は「小都市A」でも高い。「町・村」と「小都市B」の3位には「幼保一体化」があり、人口減少地域では有効な手段と考えられていることがうかがえる。

## 4. 保育の質向上と子どもの最善の利益

保育の質向上と子どもの最善の利益を守るために重要と思われる事柄を12の選択肢から選び

1位から3位まで順位付けして記入してもらった。結果は以下の表のとおりである。

表：保育の質向上と子どもの最善の利益 1～3位に選ばれた項目（順位付け）

	第1順位	%	第2順位	%	第3順位	%	第4順位	%
1位	最低基準	42.8	発達保障	17.0	専門性向上	11.5	処遇改善	9.1
2位	処遇改善	17.5	専門性向上	16.3	保護者支援	13.2	最低基準	10.4
3位	処遇改善	16.3	保護者支援	12.6	経営健全化	11.9	専門性向上	11.8

① 1位は「現行の最低基準の維持または向上」に集中。

1位の順位付けは地域区分や都市区分による差はあまりなかった。

② 2位は「保育士の処遇改善と向上」と「園長、保育士の専門性向上」がほぼ同数。

処遇改善については公民に意識の開きが見られる（公営10.0%に対し民営22.9%）。公営は身分保障があるため関心が低いと思われる。保護者支援でも公民に意識の差がみられる。

③ 3位も2位同様「保育士の処遇改善と向上」が第1順位に。

第1順位は地域・都市区分共通して第1順位。第2～4順位の差は表の通り僅かである。

「処遇改善」は1～3位のいずれにも登場。保育の質向上に保育士の処遇改善向上は欠かせないとの認識が広く共通してあることがわかる。

## 5. 一時預かり事業（一時保育）の実施状況

制度改正により一時預かり（一時保育）事業が第二種社会福祉事業となったことに関連して、同事業の実施状況とその変化について尋ねた。

① 「実施している」（42.1%）より「していない」（57.3%）が多いが、地域差も大きい。

地域により大きな差がみられる。「北信越地区」では70.3%が実施しているが、「中国・四国地区」では反対に66.4%が実施していない。地域により取り組みに差が生じている。都市区分ではあまり差が見られない。必ずしも都市圏で多く実施されている訳ではない。

② 第二種事業化に伴い非常勤や常勤の専従職員が配置されたが地域や公民に差がある。

全国の総計では1位「非常勤・パート等専従職員の配置」（33.0%）、2位「常勤専従職員の配置」（27.6%）、3位「未回答」（22.4%）、4位「専用スペースの拡充」（17.6%）の順となった。地域区分で見ると、1位「非常勤パート等専従職員の配置」は「九州地区」で43.2%（民営に

限れば49.2%)、「東海地区」で42.6%(民間に限れば52.2%)と高い数値を示している。2位「常勤専従職員の配置」は「中国・四国地区」は38.8%(民間に限れば48.3%)、「近畿地区」の公営で40.0%と高い一方で、「東海地区」は14.8%と低い数値である。4位「専用スペースの拡充」でも「近畿地区」の公営は60.0%と高い数値である。なお、都市区分ではあまり特徴は見られなかった。

③一時預かり事業の職員配置：「常勤専従」31.1%、「非常勤・パート等専従」29.0%、「常勤兼任」28.6%、「非常勤パート兼任」18.3%。

「常勤専従」は「近畿地区」43.6%(民間では47.5%)、「関東地区」37.6%(民間では43.9%)で比率が高い。「中国・四国地区」も民間に限れば48.3%と高い。「近畿地区」は「非常勤・パート等専従」も40.0%と高い。「近畿地区」は一時預かり事業の実施率は4割弱だが、職員配置をしっかりと行いながら実施している様子が見える。「常勤兼任職員」は「中国・四国地区」(36.7%)や「九州地区」(33.8%)に多い。「中国・四国地区」は一時預かりをしていない率が高いものの実施する場合は常勤兼任職員で対応している様子が見える。都市区分で見ると、「常勤専従」は「中核市」や「中都市」でその比率が高く(39%前後)、「町・村」(16.0%)や「小都市B」(22.8%)で低い。「非常勤・パート等専従職員」は「都区部・指定都市」(34.2%)で高めである。

職員配置数を見ると「常勤専従職員」は1人が64.7%、2人は28.0%で、「非常勤・パート等専従職員」は1人66.4%、2人21.4%と、常勤専従職員で対応した場合でも、1～2人の職員態勢で事業を実施していることがわかる。

④一時預かり事業を実施している園：制度上の改善に対する記述があったのは5.5割。

「近畿地区」の民間で70.0%、「九州地区」の民間は63.9%が意見を記入しており、この事業に対する意識の高さがうかがえる。

⑤一時預かりをしていない園：「もともと実施していない」が7割強、「第二種事業化に伴いやめた」は1割。民間に限れば第二種事業化に伴いやめたところは17.3%にのぼる。

公営は「もともと実施していない」が86.2%、民間は61.8%と、公営はもともと実施していないところが多い。「近畿地区」では公営の実に94.6%が実施していない。「北信越地区」は民間に限れば第二種事業化に伴いやめたところが4か所28.6%、「九州地区」も23か所23.5%がやめている。「九州地区」は民間が多い分一時預かりをやめた影響は大きいと思われる。都市区分で見ると「もともと実施していない」は都市圏で高く(「都区部・指定都市」89.7%)、都市規模が小さくなるにつれて下がっていく傾向が見られる。「第二種事業化に伴いやめた」のは

中都市の民営（29.3%）や小都市Bの民営（27.8%）に多い。

⑥一時預かり事業をやめた理由：1位は「職員配置上の理由」58.0%。

1位「職員配置上の理由」(58.0%)、2位「評議員制度の導入」(49.3%)、3位「財政上の理由」(34.8%)、4位「設備・環境上の理由」(30.4%)となった。回答の殆どが民営保育所である。

⑦事業をやめた後の対応：「法人の単独事業で実施」が43.5%、「完全廃止」は27.5%。

一時預かり事業をやめたその後の対応は、「法人の単独事業で実施」が43.5%、「市町村の単独事業で実施」は17.4%だった。国の事業ではなく法人の単独事業として存続させたところが4割強と多いことがわかる。都市区分で見ると「町・村」や「小都市B」では「市町村の単独事業で実施」される場合が3割とやや多い。

⑧一時預かり事業を実施していない園：制度上の改善に対する記述があったのは6割弱。

## 6. 保護者との関係

保護者が「子育てを学ぶ場」の必要性や、保育所がその機能を果たす必要性について尋ねた。また、保育所利用児童以外の保護者に対する学習機会の提供状況とその内容についても尋ねた。

①「子育てを学ぶ場」の必要性：必要が98.1%。

大多数の保育所が、保護者が子育てを学ぶ場が必要と感じている。

②保育所で保護者が子育てを学べる機会提供の必要性：必要が96.1%。

大多数の保育所が、保護者が子育てを学べる機会を提供する必要性を感じている。

③どのような機会が必要か：1位「保護者で行う日々の情報交換」76.1%。

5つの選択肢から選択回答してもらった（複数回答）。2位は「育児相談」(71.2%)、3位は「保護者の保育参加」(64.6%)。4位は「子育てに関する講習会」(59.0%)だった。地域や都市区分による差はみられなかった。

④子育てを学ぶ機会は必要ではないとの回答35のうち88.6%（31）に意見記述があった。

⑤利用児童以外の保護者等に子育てを学ぶ機会を設けているか：「はい」は69.1%。

地域別では「近畿地区」が最も高く（79.1%）「北海道・東北地区」が最も低い（52.1%）。

都市区分では都市圏の数値が高く、反対に小都市や町・村が低い傾向がうかがえる。

#### ⑥どのような機会を設けているか：7割が「育児相談」。

4つの選択肢から選択回答してもらった（複数回答）。7割が「育児相談」を、4割が「保育参加」「子育てに関する講習会」「その他」を実施している。地域区分では、「育児相談」に熱心なのは「北信越地区」で8割が実施している。「保育参加」は「北海道・東北地区」と「九州地区」で5割弱が、「子育てに関する講習会」も「北信越地区」が4割半で実施している。「その他」は「東海地区」（47.6%）が平均より10ポイントほど高くなっている。都市区分では「小都市B」が「育児相談」「保育参加」ともに10ポイントほど低めである。「子育てに関する講習会」は中核市が3割とこちらもやや低い。

#### ⑦学べる機会を設けていないとの回答319のうち239に意見記述があった（74.9%）。

## 7. 障害児保育について

発達障害児の積極的な発見や、早期発見支援体制を強化するために何が必要か尋ねた。その上で、現在発達障害が疑われる子どもがどの程度いるのか、またどんな支援をしているのか尋ねた。また、職員の発達障害への理解度や、発達障害児の支援で難しいと感じること、発達障害児の支援体制の課題について回答、意見を記述してもらった。

#### ①ほとんどの保育所が、発達障害児の積極的な発見・支援に努めている（96.7%）。

#### ②発見支援強化に重要なこと：1位「行政や専門機関との密な連携」84.1%。

6つの選択肢から回答してもらった（複数回答）。1位は「行政や専門機関との密な連携」で84.1%、2位は「保育所職員の障害児に対する理解」（80.4%）、3位は「職員の配置」（75.3%）となった。1位の「行政や専門機関との密な連携」は公営で約10ポイントの差がある（公営90.0%、民営79.7%）。3位「職員の配置」も同様に公営82.0%、民営70.3%、5位となった「行政の経費助成」は51.8%だが、公営33.9%に対し民営は65.1%とこちらは民営が高い。地域・都市区分ともにあまり数値の差は見られない。

#### ③障害の発見支援に努められない理由への回答32のうち未回答は4割だった。

#### ④発達障害と感じている子どもの有無：「はい」は75.7%。

公営が少し高めである。「近畿地区」の公営は「はい」が88.5%。都市区分では、「都区部・

指定都市」(82.3%) でやや高めの傾向が見られた。

⑤障害児に対する支援体制で何が一番難しいか：記述1,000件を超える(1,004件、87.8%)。

⑥障害児に対する支援体制で何が一番の課題か：記述は912件(79.7%)。

## 8. 自由記述

保育所運営または保育制度について自由に意見を書いてもらった。

記述があったのは661件で57.8%だった。地域的には「北海道・東北地区」(66.7%)と「九州地区」(65.3%)で、都市区分では「都区部・指定都市」(63.5%)でやや多い。

## I-3 研究委員の提言

### ① 篠原敬一研究委員の提言

#### 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」について

##### 1. 背景にある人口問題

日本の人口は、2005年をピークに減り始め、2040年代には毎年100万人もの人口が減少し、21世紀の日本は人口激減社会になるだけでなく、その高齢化率（総人口に占める65歳以上の高齢人口の割合）は、2005年から2050年で20%から40%へと倍増し、世界最高水準の超高齢社会になる。超高齢社会になれば、人口ピラミッドが逆さにひっくり返った社会となり、少子化がさらに加速していくことになる。また、所得が低くなりがちな高齢者の居る世帯が増えたため、日本の1世帯あたりの平均世帯所得が、この10年間で100万円以上も減少している。

1957年の就学前児童数は、約1,191万人だったが、2009年には、約652万人と激減している。また、今後の出生数を国立社会保障・人口問題研究所の出生中位の推計値で推計すると、2020年の就学前児童数は、約500万人にまで減少する。これから10年間に子どもを産んでくださる女性の人口数はすでに確定しているので、出生率を多少上げてもこの就学前児童数の減少に歯止めをかけることは非常に困難である。景気低迷による、晩婚化と非婚化が少子化にさらなる追い討ちをかける。

さらに、2055年には就学前児童数が、約270万人になるとの驚くべき推計もある。2009年の保育所児数が約204万人で、幼稚園児数が約163万人なので、両者の合計は、約367万人ということになり、前述の推計が的中すれば、2055年に就学前児童が、すべて保育園か幼稚園のいずれかの施設に入園したとしても、約97万人分の児童施設が過剰ということになる。

幼児教育の先進国として、最近注目を集めているフィンランドでは、少ない子どもをいかに大切に育て上げるかが、子ども・子育て政策の中心課題とされている。日本政府も、この現実を冷静に直視して、少ない子どもをいかにして健やかに育て上げ、日本の未来を託せる人材にするかを真剣に考えるべきである。

##### 2. 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱（以下新システムという）

###### (1) 目的

新システムが、実現すべき社会は、①すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切にする社会、②出産・子育て・就労の希望がかなう社会、③仕事と家庭の両立支援で、

充実した生活ができる社会、④新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会、とされている。①は、子どもの立場に立った目的であるが、②～④は、大人の立場に立った就労支援による労働力の確保を目的としている（なお、④の「新しい雇用の創出」とは、子育てサービス従事者の雇用の創出をさしているとのことである）。①と②～④の目的を同時に実現させることは非常に困難であるが、少ない子どもをチルドレン・ファーストの精神により大切に育て上げるためには、①のすべての子どもへの良質な成育環境を保障することを最優先の目的とした制度を作るべきである。

## (2) 財源

新システムは、すべての子どもへの良質な成育環境を保障するとしているので大幅な財源が必要となるが、もし、その財源の確保がなされないまま新システムが導入されると、現行予算の薄まきによる劣悪な保育制度とならざるを得ない。厚生労働省の政策統括官も、「財源確保が出来なければ質の確保もできず、そうなれば制度のしくみも提示できない。」と明言されている。（第8回基本制度ワーキングチーム会合）

その財源については、「国及び地方の恒久的財源の確保」を前提に、子ども子育てを社会全体で支援するため、社会全体（国・地方・事業主・個人）に費用負担を求めるとしているが、具体的な財源確保の方策については触れられていない。制度のイメージ図から推論すれば、子ども手当を含む公費補助の財源の出所は、国・地方については、現在の負担金・補助金と税制改革（消費税の増税）による税収分と、労使（事業主・本人）による拠出金ということになる。

消費税の増税のためには、高度な政治的判断が必要であるし、財政規律を確保しつつ、介護・医療等の財源を確保するには、大幅な税率アップが必要となる。さらに、低所得者への負担増を軽減するために消費税制度をイギリス型の制度へ移行する等の見直しも検討しなければならない。とても、消費税だけで、子ども手当を含む新システムの公費負担分を賄いきれないので、労使（事業主・本人）の拠出金が登場する。この本人を被雇用者（労働者）と考えれば、新たな子ども保険制度を創設しなければならないことになるのか、消費税の大幅な増税と新たな子ども保険の二重の費用負担に国民的合意が得られるのか、まさに疑問だらけである。

## (3) 児童福祉法第24条1項と市町村の5つの責務

新しい5項目の市町村の責務についての厚生労働省の解説では、  
「① 必要な子どもにサービス・給付を保障する責務」とは、客観的な基準に基づき保育の必要性を認定することであり、必ず保育サービスを利用できる地位を保証するものではないとのことである。

- 「② 質の確保されたサービスの提供責務」とは、監査・指導を行う責務を意味し、市町村に、
- ①により必要性を認定されたすべての子どもに対し保育サービスを提供する責務が有るという意味ではない。
- 「③ 適切なサービスの確実な利用を支援する責務」とは、入所の調整・斡旋の責務とのことである。
- 「④ サービスの費用・給付の支払い責務」とは、利用者が利用した保育料に対する補助負担分の現金を支給する責務とのことである。
- 「⑤ 計画的なサービス提供体制の確保、基盤の整備責務」とは、基盤整備計画を策定し、需給調整を行う責務とのことである。

市町村自身が、保育の中身に責任を持って、実際に現物としての保育を提供しなければならないという児童福祉法第24条1項がなくなれば、市町村の主な役割は、保育の必要性の認定と利用者への現金給付となる。

現在の市町村の保育の実施義務は、法的強制力を伴う義務なので、それが履行されない場合には、行政訴訟を提起して裁判所に義務付けを求めることが可能である。それに対して、新システムのもとでの市町村の5つの公的義務の場合、①の保育の必要性を認定することと、④のサービスの費用・給付の支払い責務だけが法的強制力を伴う義務として、履行がなされない場合には裁判によって履行を強制することが可能であるが、それ以外の義務は、履行を法的に強制できない単なる努力義務となってしまうのである。

また、直接契約方式を採る新システムのもとでは、保育の確保は、市町村の責任ではなく、利用者の自己責任ということになるので、待機児童という概念自体が消滅し、認定を受けた子どもがこども園に入れないのは、契約上のミスマッチとして扱われることになる。

さらに、直接契約方式を採る新システムのもとでの②の監査・指導は、委託契約を前提とする現在の監査・指導とは相当違ったものとなり、保育の質のチェック機能が大幅に低下する。以上のことからみて、新システムにおける国と市町村の公的責任は、現行制度よりも大幅に後退することになる。

#### **(4) 公的保育契約（公的幼児教育・保育契約）**

新システムでは、「利用者がサービスを選択可能な仕組みとするため、市町村の関与の下、利用者と事業者の間の公的保育契約制度を導入する。利用者に対し、利用したサービスの費用を確実に保障する仕組み（利用者補助方式）とし、一定の利用者負担の下にサービスが利用できるよう、公定価格を基本としつつ、現物給付する。その際、サービスの多様化の観点等を踏まえ、柔軟な制度を検討するとともに、提供される多様なサービスの特性に配慮する。」とし

ている。

### ① 公定価格

「サービスの多様化の観点等を踏まえ、柔軟な制度を検討する」ため具体的制度設計では、「私学の建学の精神など設置者の自主性を更に尊重する観点からは、付加的な幼児教育・保育の対価として柔軟な価格設定を認めるべきではないか。また、入学金及び課外活動として行う特別活動（体育・音楽など）等に係る実費徴収については、給付の対象外とした上で、その徴収を認めるべきではないか。」とされている。つまり、保護者から徴収する保育料への上乗せ・横だしが広範に認められている。また、この公定価格が価格の上限を定めるプライス・キャップ方式だとすれば、園児確保のために保護者から徴収する保育料を安く設定することも可能となる。そうなれば、公定価格を設定した意味がなくなる。新システムでは、自由価格部分や特別活動の料金が加算された高い保育料を払える子どもが通うこども園と、払えない子どもが通うこども園とに二極化される。公定価格を理論的根拠とする公的保育契約も公的とはいえなくなる。このような新システムで、すべての子どもへの良質な成育環境を保障することはできない。

### ② 現金給付と給付抑制

新システムにおいても、利用者からみれば、現金ではなく保育サービス（現物）の給付を受けることになり、それに必要な経費の一部を市町村が現金として裏打ちしていることになる。しかし、市町村の5つの新しい責務の②「質の確保されたサービスの提供責務」は、①「必要な子どもにサービス・給付を保障する責務」により必要性を認定されたすべての子どもに対し、市町村が保育サービスを提供する責務を有するという意味ではなく、現行より緩い監査・指導を行う責務にすぎない。したがって、市町村からみれば、現行制度上は保育サービスの現物給付義務を負っていたのが、新システムにおいては、現金給付義務を負うことになる。

現金給付になると、給付上限を設定することによって、補助対象の保育サービスと補助対象外の保育サービスを組み合わせて利用することが可能となり、給付上限を超えた保育サービスについては、利用者が保育サービスを商品として自己負担で購入することになる。つまり、保育の商品化が行われ、保育が産業化していく危険性がある。

また、新システムでは、応益負担が適用されるので、認定時間を超えて利用する場合の利用者の負担額は増加する。その結果、低所得の家庭等が保育サービスの利用を抑制し、子どもが必要とする保育サービスを受けられなくなってしまうことになる。

## (5) 指定制の導入

新システムでは、イコールフットイングによる株式会社・NPO等の多様な事業者の参入を促進するため、給付類型ごとに客観的な指定基準による指定制を導入するとしている。

こども園における、客観的な指定基準は、最低基準に準じたものと言われている。最

低基準の場合、厚生労働大臣は、最低基準を常に向上させるよう努めなければならないとされ、保育所の側にも、最低基準を向上させる義務が課せられている。(児童福祉施設最低基準第3条5号・第4条1項、児童福祉法第45条3項)しかし、指定基準を満たしさえすれば参入が可能となる指定制度が導入される新システムにおいては、現行の最低基準が指定基準に置き換えられることになる。置き換えられた指定基準の場合、営利を目的とする指定業者は、その基準で保育を請負って最大の利益をあげようとするため、指定基準が改善される余地はない。そもそも、指定制を導入する目的が多様な事業者の参入を促進することにあるので、こども園の指定基準は、将来さらに緩和される可能性が大きい。さらに、指定基準の人員配置基準に常勤換算方式が導入されれば、保育士がすべて非正規職員というこども園が出現するかもしれない。

また、「運営費の用途範囲は、事業者の自由度を持たせ、一定の経済的基礎の確保等を条件に、他事業等への活用を可能とする。」とされている。直接契約・直接補助方式により運営費の性格が補助金から報酬へと変容してしまえば原則的には規制できなくなり、仮に規制するとしてもあくまでも例外的規制となる。

営利を目的とする指定業者が、運営費を他事業等に活用するため、保育士や調理員の人件費の削減に手を付ければ、保育の質が下がることになるし、職員処遇の引き下げ競争がこども園全体に広がれば、こども園も介護施設や障害施設と同様に人材不足に陥り、子どもへの良質な成育環境を保障できなくなる。

さらに、撤退規制、情報開示等のルール化を行うことにより、サービスの安全と質の確保を図るとされているが、撤退規制が、今でも行われている事前届出や引継ぎ等のレベルに留まるなら、保育所の突然の閉鎖を防止することは困難である。

## (6) こども園について考えられる複数案

第3回幼保一体化ワーキングチームにおいて、こども園について考えられる5つの案が示された。給付システムにより、一体化施設に移行するための財政的なインセンティブを与えることと、一体化施設には満3歳未満児の受け入れを義務付けないことが全案共通事項とされている。

認可保育所に関する限り、すべての案において介護保険制度に類似した直接契約・直接補助・応益負担・指定制を前提とする給付システムが適用される。

(5案が採用されれば、幼稚園については、従来の財政措置が温存され、幼稚園にだけ、現行の幼稚園のままであるか、こども園になるかの選択権が与えられることになる。)

つぎに、当初、待機児童対策が幼保を一体化する有力な理由とされてきたが、満3歳未満児の受け入れを義務付けないことになったので、幼保一体化では待機児童の約8割を占める満3歳未満児を解消できなくなった。5案は、幼保一体化とは言えない案になっている。

現時点ではどの案が採用されるのか不明であるが、幼保一体化ワーキングチームの議論等か

らすると、5案を当面の目標形態として最終形態を1案とするか、3案を当面の目標形態として最終形態を1案とするのではないかと考える。

どちらにしても、介護保険制度に類似した直接契約・直接補助・応益負担・指定制を前提とする給付システムが適用される以上、認可保育所には、受け入れがたい案である。

### 3. こども園創設に関する調査結果について

#### (1) こども園の必要性

こども園の必要性については、「必要でない」(39.3%)が「必要である」(31.7%)を若干上回る。この調査が実施された時点では、こども園の具体像が現在より不明確であったため「わからない」も24.8%あった。地域別にみると、「必要でない」が多かったのは、九州地区(59.3%)であったがその理由として考えられるのは、九州では保育3団体が新システム反対運動を展開していること、そして回答した公私の割合が2対8と民間保育園が多かったからではないかと思われる。

「必要である」と思われる理由については、「就学前児童の保育・教育を統一的に提供するため」が65.3%とダントツに多く、次が「子どもの受け皿を増やすため」の21.5%である。その他の理由としては、①少子高齢化による子どもの減少・待機児童の受け皿、②二重行政の解消、③就労していなくても保育所への入所を希望する子どもが多い、④現在入所している子どもの中に幼稚園でも対応できる子どもがおりこども園になれば必要以上に時間外保育を受ける子どもが少なくなり、保育を本当に必要な子どものための制度が整う、⑤必要な地域にだけこども園を造ればいい、等の意見があった。

「必要でない」と思われる理由としては、①幼稚園と保育所はそれぞれ目的があって設立されておりそれぞれの役割がある、②保育所も幼稚園も同じような内容の幼児教育が行われているので、むりに一体化する必要は無い、③幼保一体化しても待機児童は解消できない、④幼稚園の保育所化を待機児童が多い地域に限って行うだけでいい、⑤保護者・子どもに対する予算を減額しようという意図が見える、⑥行政のための保育改革、経済合理性の為の改革では、子どもの人間形成に過大な悪影響が及ぶ、⑦一時預かり・子育て支援でフォローすべきである、⑧企業参入が進み保育が産業化され子どもたちが商品化される、⑨現在ある幼保一体化施設には、デメリット面が多い、⑩保護者の就労状況が全く違うため行事の取り組み方等が違ってくる、⑪すべての子どもに保育を受ける権利を与える配分的正義は当然だと思うが、貧困層の子供により多くのもを提供する公平による正義をどう確立するのか、等の意見があった。

#### (2) こども園の形態

こども園の形態については、「保育所をベースにした一体化」が、72.5%と圧倒的に多かった。

これは、幼稚園の保育所化が預かり保育等によって進行しており、社会的ニーズからみて保育所をベースにした一体化が求められているからである。

#### **4. すべての子どもに良質な成育環境を保障するために**

現行の福祉としてのフルスペックの保育所保育を、すべての子どもが必要としているわけではなく、まず、優先的に保育所における保育を受けるべき子どもにフルスペックの保育所保育を確実に保障しなければならない。したがって、すべての子どもに良質な成育環境を保障するために、保育所保育以外にも多様なサービスを提供できるよう多様な給付形態を用意する必要があることは理解できる。

しかし、新システムは、給付の一体化にこだわり、保育所保育を他の多様なサービスと別立てにする案の検討がなされていない。国と市町村の公的責任を遵守し、優先的に保育所における保育を受けるべき子どもにフルスペックの保育所保育を確実に保障するためには、財源も契約関係も別立てで制度設計すべきである。

## 2 東ヶ崎静仁研究委員の提言

### 1. 待機児童問題と人口減少問題について

待機児童解消は大きな社会問題として喫緊の課題となっている。待機児童は関東地区や近畿地区の大都市圏に集中しているが、人口15万人以上の中都市でも多く存在している。そして、地方の都市（人口5万人～15万人）、でも待機児童が「いる」「いない」が調査結果で拮抗し、待機児童が存在しているようである。

一方、町村では人口減少が進行し、地方都市（人口5万人以下）でも進行があるようである。保育所で定員以上受け入れによって待機児童解消をしている地域でも、徐々に人口減少が進行傾向があり、待機児童問題は大都市圏だけに留まらずに、地方都市でも存在し、待機児童解消と共に人口減少問題が自治体で混在してきている。

国は平成16年10月「子ども・子育て応援プラン」、平成22年1月には「子ども・子育てビジョン」を策定し、子ども・子育て家庭すべてを対象に支援することを目標としている。こうした中で、保育所の在り方が問われている。

今回の調査で行政はより重要な保育施策の課題（第1位）（表1）として、昨年と比較して待機児童対策がわずかながら増加、共に定員割れも微増しており、待機児童問題と定員割れ問題が混在して対策が複雑化していることが窺える。又、保育士確保問題についても重要度が増していることは、保育現場として気になるところである。

表1 より重要な保育施策の課題 第1位（※H21年度総数1,249 H22年度総数1,137）（単位%）

	待機児童対策	少子化対策	定員割れ	子育て支援	保育料未納	保育士確保	左記以外
平成21年度	23.7	16.9	2.2	6.2	13.9	8.6	28.5
平成22年度	24.2	14.7	2.7	8.1	16.6	12.4	21.3

### 2. 待機児童問題は大都市圏だけではない

今回の調査で、全国では「待機児がいる」が49.0%、「いない」は45.2%と大差なく拮抗している。表2のように待機児童は都区部・指定都市で84.9%、中都市63.4%で、待機児童問題は大都市圏に多くなっているが、地方の中都市でも増加している。

待機児童問題は人口集中によるものと思われるが、北海道・東北、東海、中国・四国地区で待機児童は「いる」「いない」が拮抗し、人口5万人以上の地方都市でも拮抗している。待機児童が「いる」「いない」の状況が各地区・市内の地域によって違いが生じているようである。つまり、市街化地域と中心部から離れた地域で保育需要の違いが存在し、待機児童問題は大都市圏だけではなくなっている。

表2 待機児童の有無（所在地区別）（総数1,144施設）

（単位％）

	待機児童がいる	いない	わからない	未回答
総計	49.0	45.2	3.6	2.2
都区部・指定都市	84.9	11.5	2.6	1.0
中核市	53.9	34.8	7.8	3.5
中都市	63.4	29.0	5.4	2.2
小都市A	43.2	51.5	3.1	2.2
小都市B	27.3	68.9	1.5	2.3
町村	16.6	79.3	1.8	2.4

ある市の行政担当者に尋ねると市町村合併によって人口は20万人になったが、待機児童は中心部だけで、離れた地域の保育所は定員割れが生じているという。又、今回の調査でも「待機児童のいる市町村であっても公営保育所の定員割れがあり、現在定員を充足されていてもあと数年経てば定員割れを危惧する」という、大都市圏からの意見もあった。このように待機児童問題と人口減少問題は、都市・地方で隣り合わせになっているように思われる。

### 3. 待機児童解消の有効なサービス

待機児童解消の有効なサービスについて、①保育所の増設57.6%、②事業所内保育事業の実施27.8% ③定員以上の受け入れ27.3%の順であった。保育所増設は、待機児童の多い関東地区が66.7%と高かったが、待機児童の少ない北信越では29.2%と低かった。

その他の有効なサービスとしては、認定こども園（13.0%）・事業所内保育（27.8%）・家庭的保育事業（16.2%）・認可外保育（7.0%）・多様な設置主体（4.1%）と、別施設が必要としている。現施設で対応が可能とする、定員以上の受け入れ（27.3%）・幼保一体化（13.2%）も有効なサービスとしている。

これは都市部の現施設では面積で限界と感じ、新たな保育所の増設又は事業所内保育等の別建物（保育室）を必要としている。又、待機児童問題を保育要件の厳格化で入所を調整する（14.4%）という回答もあった。そして、待機児童の多い地域では事業所内保育、認可外保育、家庭的保育など、自園以外の他の設置主体に委ねたい傾向がある。

しかし、中心部から離れた施設面積の余裕のある地域では定員以上の受け入れで効果的サービス提供ができる。又、待機児童の少ない北信越では子育て支援等の充実を図り、保育所で「保育に欠ける」入所に限らずに受入れして、保育所の有効利用に繋げたいとしている。

### 4. 待機児童解消の対策

待機児童の多い地域で現施設での対応は困難、保育所の増設は可能であれば解消に繋がる。

しかし、保育室の賃貸借が可能な分園、家庭的保育は自園との連携をすることで効果的なサービス提供となり得るのではないだろうか？待機児童解消のために自園を主とする民間設置者の社会福祉法人ができることをまずは検討すべきで、自園の社会福祉法人以外の他の設置主体に委ねることはその後ではないだろうか？

面積のゆとりある保育所では、定員以上の受入れと共に子育て支援の充実を図り、専業主婦家庭、産休・育休中の子ども・子育て家庭の支援が、すべて家庭の利用に繋がる。就労を希望している人が子どもの居場所を心配せずに「仕事を見つける」「仕事への復帰」は、保護者にとって利用し易くなる。

現在は待機児童とカウントはされないが、潜在的保育ニーズには毎日が必要としない一時的、短時間のサービス、育休中の支援、育児疲れ等の支援・相談で足りるケースもある。今後の保育所には多様なサービス提供が利用者支援へと繋がる。

## 5. 人口減少による有効サービス

わが国の人口減少は平成17年から始まっている。こうした中で「待機児童がいない」は町・村、小都市（人口5万人以下）で人口減少が進行してきている。そこで人口減少地域での有効な保育サービスについて、①地域子育て支援センターの設置・相談体制の充実が47.8%、②保育所の統廃合37.1%、③定員削減26.5%、④幼保一体化21.1%の順であった。

待機児童が少ない北信越地区では、地域子育て支援センター設置・相談体制の充実が57.7%と最も高く、子育て支援を含めた幅広い保育ニーズに対応することが有効としている。待機児童が「いる」「いない」が拮抗している北海道・東北地区では保育所の統廃合が47.1%、定員削減では九州地区33.3%と定員削減が高かった。拮抗している地区では統廃合、定員削減を図り現保育所の有効活用が効果的としている。

## 6. 人口減少による保育対策

人口減少が進行している地域で、保育所の有効活用をするためには、子ども・子育て家庭すべてを対象にした利用を検討し、積極的な取り組みが期待される。人口減少は子ども集団が欠けている、早急に子ども集団を作ってあげなければならない。「子どもの発達を待ってはくれない」子どもの発達を保障する環境を作ることが保育所には求められている。

幼稚園利用の短時間保育、一時的保育、又は、産休・育休中の子ども・子育て家庭と「保育に欠けない」保育所入所以外にも目を向けて、幅広い保育ニーズに対応できる方法を検討すべきである。現行制度の中で、短時間利用には「認定こども園」、週2～3日の利用には「一時預かり事業」、産休・育休中には「地域子育て支援事業」等があり、その他家庭的保育などの小規模保育サービスについても関心を持ち、自園での導入を検討すべきである。

しかし、現行制度での実施では、子どもが独立行政法人等の保険加入ができない、職員が退職金制度に加入できないこともある。子ども・職員に対して同じ保障ができると保育所での取り組みに期待できるが、現状の課題として残っている。

## 7. 待機児童と人口減少に、保育所裁量が発揮できる仕組み

待機児童問題と人口減少問題は、地方都市でも地域によって混在している。地方自治体における一律の施策では対応できず、今後は施策が複雑且つ困難が予想される。公費投入は待機児童には求め易く、人口減少に対しては求めにくくなるなど、人口減少地域での保育サービスの提供の低下が危惧される。

幼稚園での理想規模は120～130名と幼稚園関係者はいう。しかし、採算面から180～200名定員の規模が多いようである。地方で100名定員に満たない幼稚園が多数存在しているが、授業料の幼稚園裁量（自由価格）によって、独自のサービス（教育）を組み入れて存在できているようである。保育所においても人口減少地域、又、小規模な民間保育所が存在するためには、付加サービス加えるなどして保育単価が設定できるよう保育所裁量も検討すべきである。保育所で柔軟なサービス提供が可能とする議論もしてほしい。

待機児童の多い地域では小規模保育サービスの活用によって待機児童解消にも繋がる。又、人口減少地域での活用も期待できる。多様な保育ニーズが高まっている中で、保育所での取り組みが有効なサービス提供となる。小規模サービス等の自由裁量を発揮できる仕組みも検討してほしい。

## 8. 保育所の増設推進で保育士確保が追いつかない

表1で行政によるより重要な保育施策の課題（第1位）で保育士確保問題が昨年より増加している。

横浜市の園長先生は10月（平成22年）から養成校に対して保育士募集をしているが、12月まで1人も応募がないと嘆いていた。横浜市では待機児童解消のために社会福祉法人以外も含めて保育所の増設を推進しており、既存の保育所で保育士が集まらない状況になっている。又、ある養成校の先生は株式会社立の保育園は本部一括で100名単位の募集があるという。就職氷河期と言われる今日、学生にとって100名の募集、新設保育所で10名以上の募集は、採用の可能性が高く魅力を感じることは理解できる。そうした中で、既存の保育所の保育士補充は数名の募集となって勝負にならない。

都市部では待機児童解消と保育所を増加させているが、それに伴う保育士の採用が追いつかない。地方では少数募集の既存保育所より新設保育所へと向かい、地方の中でも保育所が増えている市街化へと学生の傾向がある。しかし、都市部・地方共に事情の違いがあるものの、保

育所増設が保育士確保の困難な要因となって、保育所全体では保育士の不足が生じている。

ハローワークを活用しての保育士募集でも苦慮している。特に園児の途中入所で急きょ必要になっても応募が少なく、派遣会社の活用も多くなってきている。ハローワークを通じての求職者は、曜日・時間的など柔軟な働き方を求めており、働きやすい時間帯に集中するケースが多くなっている。保育所は途中入所によって待機児童解消に貢献しているが、年度当初に保育士の加配しておかなければ途中入所の対応が困難である。

## 9. 保育士の処遇改善を!!

公営保育所では正規職員から期間雇用、パート雇用へと雇用形態が変わり、民営保育所でも勤務状況が大きく変わってきている。今回の調査で保育士の給与・仕事量・働く時間の改善を求める意見が多く記述されていた。幼保一元化の議論がされている中で、「幼保一元化で保育所と同じ働き方では、幼稚園の先生は持たない」と、幼稚園の園長先生はいう。

表3のように幼稚園・保育所の開園日数、教諭・保育士の勤務の違いがある。

表3

	幼稚園	保育所	備考
年間開園日数	39週 (下回らない)	52週 (日々保育に欠ける)	
保育士の1日の 子どもの保育時間	5時間程度	8時間	
保育記録・教材準備時間	3時間程度	なし	・保育所は昼休憩時間及び帰宅しての作業
研修時間	春・夏・冬休み	なし	・職員会議は勤務時間外で実施、外部研修は職員手薄ながら派遣

幼稚園と保育所の年間開園日数が違い、子どもの保育時間では幼稚園は1日5時間程度、残る勤務時間を保育の記録、教材準備する時間に充て、質の高い教育を維持しているという。保育所の保育士は子どもの保育時間が8時間、保育記録、教材・行事等の準備は昼の休憩時間、又は家に持ち帰る状況となっており、幼稚園と保育所での保育者の勤務実態の違いがある。

質の高い保育を目指したい保育所では研修時間は到底できない。最近では新型インフルエンザ、ノロウイルス等集団感染に伴い、子どもの対応と共に行政への報告が事細かく指示されて、対応に苦慮している。保育所が昔のように朝の8時から夕方5時までの開所だった頃と比べて、保育時間の長時間化による職員のローテーションでの保育士等の引き継ぎ、子育て支援による保護者対応など、保育ニーズの多様化と共に保育士の仕事の量も確実に多くなっている。

こうした勤務状況の違いがあっても、給与額の保障は幼稚園教諭・保育所保育士では大した差はない。そして、保育所では待機児童対策として途中入所に備えるべく、年度当初の保育士

を加配しているが、加配保育士の給与は子どもの入所まで保障されない。又、食育推進として栄養士を配置、乳児6名以上入所に備えて看護師を配置している。こうした配置に対して現状職員給与から捻出していることで、国の給与試算額より低い水準の給与設定になっている。そして、養成校で資格取得後に保育士が都市部へと集中する傾向がある中で、都市部での保育士本人の住居費の負担が重くのしかかり、保育士の定着率の低さにも繋がってしまう。

こうした保育士の処遇について改善を願う意見は、人材不足を懸念している。待機児童解消として保育所を増設するハード面だけでなく、保育内容に直結する保育士の処遇のソフト面を充実しなければ、待機児童解消はできない。

### ③太田嶋信之研究委員の提言

#### 保育の質の向上と子どもの最善の利益

今年度の調査内容の柱の一つである「保育の質の向上、子どもの最善の利益」については、保育所保育の根幹をなすものであり、保育の制度がどのように変化しても、保育の基本理念として最優先に位置づけられるべきであることに対して、誰も異論を唱える者はいないと思われる。

子どもの最善の利益は、子どもがもつ当然の権利であり、とりわけ保育所においては子どもの福祉の観点から、すべての子どもの幸せの実現のために責任をもって守ることが求められる。そしてまた、保育所は全職員が一丸となって、“今日よりも明日へ”と更なる保育の質の向上を常に目指さなければならない専門性の高い施設である。

ここでは、保育の質の向上と子どもの最善の利益とは何か、そのためには何が重要と思うかということについて、調査の回答結果を踏まえ、また保育現場からの自由意見を取り上げながら考えてみたい。

#### 1. 最も重要なことは「最低基準の維持または向上」

保育の質向上と子どもの最善の利益に関する調査内容については、12の選択肢を設け、最も重要だと思うものについて第1位から第3位までの順位づけを問うたものである。第1位を占めた回答は「現行の最低基準の維持または向上」が42.8%で最多であった。また、同じく第2位のうち第1順位の回答である「保育士の処遇改善と向上」については17.5%であった。

最低基準の維持または向上については、北海道、九州、中国・四国地区で全国平均を上回っている。また、所在地区分で見ただけでは都市規模が大きいほど最低基準の維持または向上を求める回答割合が高くなっているのが特徴である。

次に、保育士の処遇改善と向上を重要視する回答については、公営保育所と民営保育所で大きな隔たりが見られた。公営が10.0%であったのに対して民営は22.9%と2倍以上であった。とりわけ関東、近畿、中国・四国の各地区の民営保育所での回答が全国平均を上回っていて、公営と民営間における保育士の処遇格差が、如実に回答結果に表れた形となった。

今回の調査では、多くの自由意見が寄せられているが、最低基準に関しては保育士の配置基準の改善を求める声が多い。共通しているのは0、1、2、3歳児の配置基準の見直しである。保育の長時間化や保護者対応、園児への個別対応、研修時間の確保など、保育士の仕事内容が専門的で多岐にわたってきている現状に対して、現在の保育士の配置基準では質の向上や子どもの最善の利益を守ることは到底困難であるとして、理解を求める内容が数多くみられた。

児童福祉施設最低基準については、今後、都道府県・指定都市・中核市の条例で制定されることになるが、日本の子どもたちの育ちを保障し子どもの権利を守るために、現行の最低基準の改善や向上はあっても、決して後退することがないように努めなければならない。

## 2. 求められる民営保育所保育士の処遇改善

保育の質向上と子どもの最善の利益を守るために重要と思われることの第2位の第1順位に「保育士の処遇改善と向上」が挙げられているが、その回答結果については前述のとおり公営保育所と民営保育所で大きな隔たりがみられる。公営保育所と民営保育所を合算した集計結果では第2位の第2順位となっているが、公営保育所と民営保育所に分けてみると、公営保育所では保育士の処遇改善は第5順位であり、民営保育所の第1順位と比較して大きな違いを示している。保育士の処遇については、公営保育所の保育士は民営保育所と比較すると、かなり恵まれていると考えられるためか、公営保育所ではそれほど重視していないことがわかる。

保育士については専門性向上や質の高い保育をすることが求められているにもかかわらず、保育現場においては保育士の仕事は重労働、低賃金、社会的地位も決して高くないのが実態である。自由記述からも良い人材の確保が困難だという意見もあり、求人票を出してもなかなか保育士が集まらないという切実な声も散見された。

民営保育所はここ数年、人事院勧告による公務員給与引下げや、地方自治体補助金の一律カット等により保育所運営費や補助金等が減少傾向となっているため、保育士も正規雇用から非正規雇用を増やす保育所が増えており、人件費削減を余儀なくされている現状がある。非正規という低賃金で不安定な身分の雇用が求人難を招いているといえる。

こうした重労働、低賃金、不安定な身分では優れた人材を求めることは困難であり、保育の質の低下につながる可能性が高い。まさに負のスパイラルで悪循環をもたらし、保育所の発展・向上どころか逆行することになり、子どもの最善の利益は到底守ることはできない。民間保育所保育士に対する処遇改善には早急な対応が求められる。

## 3. 保育の質の向上と課題

アンケート結果からは、保育の質の向上と子どもの最善の利益ためには「最低基準の維持または向上」と「保育士の処遇改善と向上」が重要であるということが示されたわけだが、いずれも早期実現となると簡単にはいかない。最低基準については保育士の配置基準の見直しを求める意見が多数みられるものの、保育現場で必要と考えている保育士一人あたりの児童数を改善しようとするとは莫大な財源が必要となるからである。

例えば現場の意見を反映した形で、0歳児2：1、1歳児4：1、2歳児5：1、3歳児15：1、4・5歳児20：1を実現しようとする、児童数95名の場合（0歳3名、1歳6名、

2歳6名、3歳20名、4歳30名、5歳30名を想定)の基準保育士数は、現行の最低基準では加配を含まない単純計算では6名となるが、上記の例のような配置基準で見直すとなると8.5名つまり9名が必要で、基準保育士数を1.5倍に増員しなければならない。人件費総額を考えると、社会保険料負担等も含めれば、1.5倍では済まない計算になり、相当な財源が必要となる。

加えて保育士の給与等の処遇改善を図ろうとすると、財源はさらに膨らむことになり、実現には困難が伴うことが十分考えられる。実現の可能性についていえば、わが国が、将来の日本を担う大切な子どもに対して、質の高い保育を提供するために、どれだけ優先的に予算配分ができるかどうかにかかっている。

平成20年度に保育所保育指針が改定されたが、同時に、保育士の専門性向上と質の高い人材の安定確保のために「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」が提示された。これを踏まえて各地方公共団体ではアクションプログラムを策定することになり、自己評価及び第三者評価の推進、各種研修の実施、保育実践の改善・向上に関する調査研究の推進などの施策が進められているところである。

自己評価については行政監査でも指導対象になっていることもあり、客観的な指標等を使用したり、独自の方法を用いたりして保育の自己点検をするなど、質向上への取り組みが進んでいる。しかし、第三者評価となると受審率はまだまだ低迷していて伸び悩んでいるのが現状である。第三者評価は保育の質を第三者の視点で客観的に評価してもらい、向上につなげていくには良い手法の一つといえるが、評価の項目や内容、事業の推進方法などに問題点があり、今後の改善が求められるところである。

また、保育士等への各種研修の参加状況についてみると、平成20年度の調査研究報告においては非正規雇用の保育士等への研修機会は85%で、15%が研修の機会が与えられていないという結果が出ている。年々、非正規雇用や短時間パート保育士等が増えている実態を考えると、15%から上昇する可能性もありうる。そうすると保育所全体の職員の資質低下を招くことにもなりかねない。職種や雇用形態を問わず、すべての職員が平等に研修等を受けたり、自己研さんを積む機会を与えることが必要である。

#### **4. 保育所の役割と機能は“子どもの最善の利益”の追求**

保育所保育指針が改定された背景の一つに、子どもや親を取り巻く社会環境が大きく変化したことがあげられる。都市化、核家族化、少子化などの社会環境が子どもの成長発達に大きな影響を及ぼす心配があることから、改訂された保育所保育指針では、保育の計画や評価の見直し、保護者の支援、地域の子育て支援、職員の資質向上を図ること等について詳細かつ明確に示されたものとなった。

そして、第1章総則の2「保育所の役割」の中で、保育所は子どもの最善の利益を考慮して

その福祉を積極的に増進する役割をもつことが明示されたが、「子どもの最善の利益」という言葉が記されたことは、日本が「子どもを何よりも大切にし、最優先に考える」という表明であると受け止めることができる。

保育所の利用者は、子どもなのか、大人なのかという議論が交わされることがよくあるが、利用者は両者であるというのが正解だといえるだろう。ただ、「子どもの最善の利益」という言葉には、「子どもの利益」よりも「大人の利益」が決して優先されることがないようにという牽制的な意味も含まれているのではないかと考えられる。

子どもの最善の利益という言葉は、子どもの権利条約の第3条に、初めて明記されたが、子どもにとって良いことを第一に考えることを世界に示したものだといえる。子どもの権利条約の中では「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の4つが挙げられていることは改めて言うまでもないが、これはまさに保育所保育の理念に共通するものであり、保育所保育指針の根幹をなす考え方でもある。

保育所の役割と機能は、子どもの最善の利益を常に第一に考えて、子どもの福祉をしっかりと守るとともに絶えず追求していくことであり、そのことなくして保育所の発展や向上はあり得ない。

## 5. 家庭の子育て力・教育力とワークライフバランス

自由記述の中で、すべて保育園任せの保護者が増えていて、家庭の子育て力や養育力の低下あるいは育児放棄にもなりかねないような現状を懸念する意見も多く見受けられた。延長保育、病児・病後児保育、休日保育、私的理由による一時預かり保育など、保育サービスの充実は、親にとっては便利で大変有難いことかもしれないが、子どもの体調や心理面を考慮しないで、親の都合だけで一方的に保育サービスを利用するとなると、子どもの健全な育ちに大きな影響を及ぼす心配がある。

子育ての社会化ということが言われて久しい。とくに平成17年版「国民生活白書」で子育ての社会化の必要性が示されてから、子育ては家族だけでなく、同世代の友人、会社の同僚、地域に住む人など、社会全体で何らかの子育てに参加するという考え方が広まった。しかし一方で、子育ての社会化は家族の崩壊につながるという否定的な見方も根強くあり、子どもは一義的には親が育てるものという考えを持つ人も多い。

女性の就業については、出産後も仕事を継続するケースが増えていて、核家族化の進行や近所づきあいの希薄化等もあり、とくに都市部においては保育所利用者が増加の一途を辿っていることは周知の事実である。

保育関係者が心配しているのは、子どもが人間関係の基礎を学び、社会性を育むためには保育所という集団保育の場だけでなく、家庭での親子の愛着関係の形成が重要であり、それは乳

幼児期において培われるということである。乳幼児期は親子が触れ合う一定の時間が必要となってくる。

ワークライフバランスの実現に向けてその推進が検討されているが、大手企業等ではワークライフバランスへの取り組みが実施されているが、まだまだほんの一部の事業所での取り組みに過ぎず、現実はなかなか進まないようだ。ある会議で中小企業の経営者が「社員に育児休業や育児時間をとられたら倒産してしまう」と切実な声で発言をしていたが、本音かもしれない。

しかし、子どもの最善の利益を考えた場合、また、将来の心豊かで有能な人材を育成することが大人の役割と考えるならば、事業者側も長期的な視野に立ってほしいと願う。経営者の意識改革と経営努力にぜひ期待したいところだが、同時に国や自治体等の事業者への支援や助成措置等が強く求められる。

#### 4 青山弘忠研究委員の提言

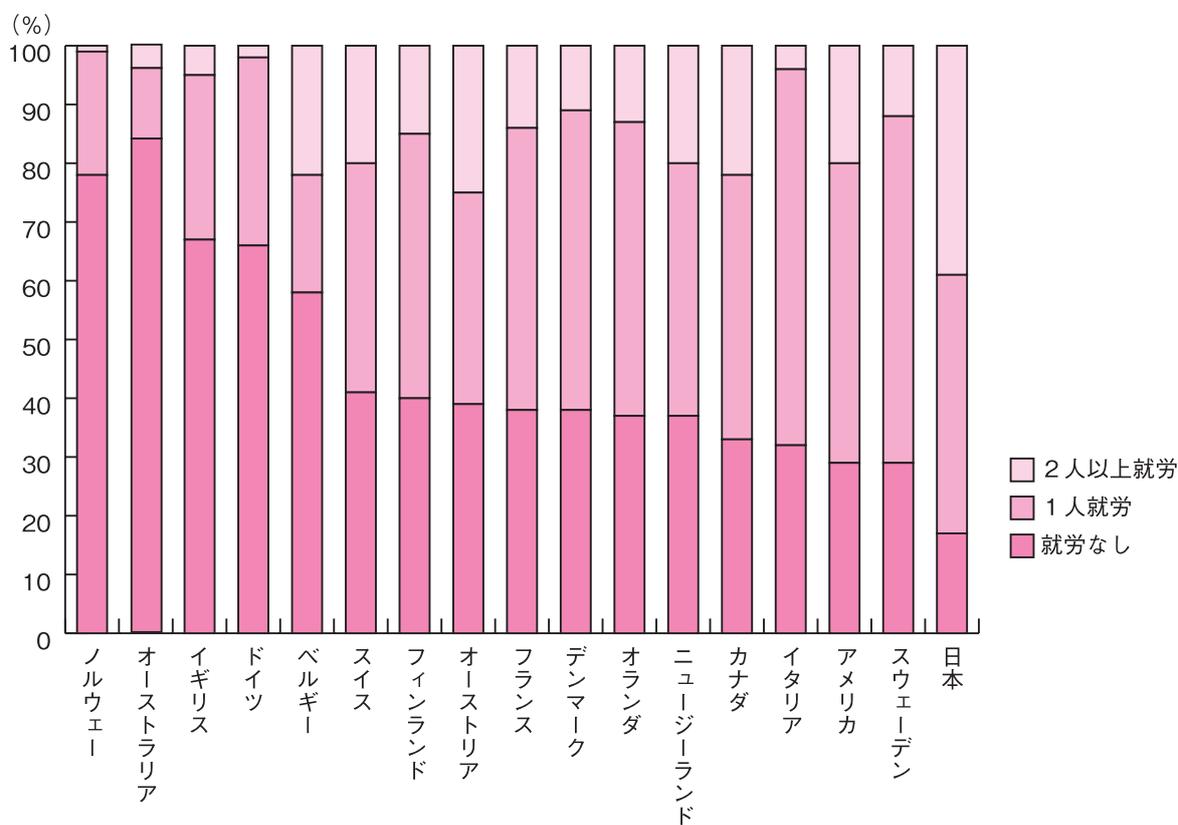
### 一時預かり事業について

#### 1. はじめに

今回のアンケートを通して寄せられた声の中で最も大きかったのは、現在政府が進めている「子ども・子育て新システム」に対する強烈な反発であった。時代とともに制度や仕組みが変わることは理解しながらも、子どもたちが置かれている実態を見ようともせず、都市部の待機児童解消と介護・保育分野を成長産業として捉える雇用政策を前面に打ち出した改革には大きな違和感を感じるというのが正直な思いであろう。

一億総中流と言われた時代ははるか遠くなり、現代は格差社会と呼ばれ、貧困化が進んでいる。全国就業者6800万人の内3人に1人が年収200万円以下であり、厚生労働省の「国民生活調査」から推計すると母子家庭の子どもの貧困率は66%に及ぶという。図1は、相対的貧困世帯の構成を国際比較したものであるが、日本では就労なし世帯の割合は17.3%と低く、2人以上就労世帯の割合が39.0%と諸外国に比べて極端に高くなっている。

図1 現役世代貧困層の世帯別構成



出所：OECD, Growing Unequal, 2008

このことは、夫婦2人で共働きしていても貧困から抜け出せない人がたくさんいるという悲惨な日本の現実を物語っている。社会の中に生じている様々な「ひずみ」が子どもたちの生活や家庭の中に入り込んでいる今日、日本全国それぞれの地域の最先端で子どもたちや保護者をサポートしている保育園は、まさに最後のセーフティネットであり、手間隙をかけてしっかりと関わる福祉の心が大切であることは言うまでもない。

新システムが施行されれば、児童福祉法第24条「市町村は、保育に欠ける児童の保護者から申込があった時は、それらの児童を保育所において保育しなければならない」の規定がなくなることになり、弱い立場にある貧困世帯の保育所入所が著しく困難になることは目に見えている。今の保育制度によってかろうじて最低限の子どもの権利が守られている現実を無視して、いくら新制度の「すべての子どもたちのために」を連呼してみても、それがむなしく響くことは多くの人を感じ取っているところである。

しかし、永田町や霞ヶ関の人たちにはこの空気感が理解できない。確かに都市部の待機児童解消は大きな問題ではあるが、それを実現させるために、それ以外の圧倒的多数の全国の保育園の福祉を崩壊させることは、余りにも無茶な考え方であると言わざるを得ない。そもそも、新制度が本当に待機児童対策になるのかどうかもしっかりと説明されていない。

手間隙をかけて保育士がしっかりと子どもたちと関わること、そのために必要な財源は将来の貴重な日本人育成のために絶対に必要であるとの国民的議論をもっと展開し、老人福祉と児童福祉のバランスも含めてこの国の「ひとづくり」のかたちをまずしっかりと定めることが大切である。

今回、これらのコンセンサスを欠いたまま、現状の保育園と幼稚園という二つの制度をつなぎ合わせただけのプランが唐突に飛び出したため、結局のところ検討委員会でも百家争鳴、様々な意見が出て収拾がつかない事態に陥ってしまったのである。待機児童問題と保育制度を一体のものとして考えるのではなく、それぞれ切り離して別々の問題としてしっかりと議論していく必要がある。

保護者の都合、社会の都合を優先させるのではなく、子どもたちにとって何が必要でありどんな育ちの環境が求められるのかをしっかりと見極め、その視点でもの言わぬ子どもたちに代わって子どもたちの福祉の大切さを社会に訴え続けることが私たち保育関係者の責任であると強く感じる。

## 2. 保育園と教育

最近の幼保一体化の議論の中で「保育園は教育をやっているのか」という話がよく出てくる。保育園側から見れば「なんて失礼な話だ、保育園は昔から教育をしっかりとやっているよ」と反論したくなるのが当然である。しかし、この機会にもう一度胸にしっかりと手を当てて「保

育園の幼児教育とは一体何だろう」と考え直してみてもはどうだろうか。

私が考える幼児教育とは、「自分で考え、興味を持ち、自分から行動できる子どもを育てること」である。小学校に入ってから、しっかりと学び、自分で問題解決ができるように育て上げて卒園させることこそ、保育園・幼稚園を含めた就学前施設の使命である。これがしっかりできていれば、小学校で起こる学級崩壊も、落ちこぼれももっと少なくなるはずである。

現代の子どもたちは生まれたときから自分でものを考えたり、工夫したりする必要はなく、目の前に色々なものが与えられ、それをこなすだけの生活を強いられてきている。保育園・幼稚園においても、自分で工夫して遊びを考える必要はなく、次何をするのかは先生が指示してくれる。まさに受身の人生を6年間送るわけだから、小学校に行って突然「集中して長時間机に座り、自分で考えなさい」と言われてもできるはずはないのである。

これができるよう、幼児期に様々な環境を子どもたちに与え、子どもたちが自分で考え、壁にぶつかり、工夫し、達成する経験をいっぱいさせてあげることこそ真の教育だと考える。自分のやりたいことだけをやらせる、嫌なことはやらなくていいという保育は単なる自由保育・放任保育であり、真の教育とは言えない。

やりたくない子がいたらなぜやりたくないのか、どうしたら自分からやる気になるのかを頭が痛くなる程考え、粘り強くその子に関わっていくことこそがプロの保育者の仕事である。保育者があきらめた瞬間、幼児期の子どもが持つ無限の可能性はひとつずつ削り取られていく。大きくなってからそれを取り戻そうとしても、何倍もの労力を必要とすることは言うまでもない。

集団で子どもを捉えるのではなく、子どもの自立を促すため一人ひとりと真剣に向き合うことができ初めて、「私たちは教育をしています」と胸を張って世間に主張できるであろう。

### 3. 一時預かり保育について

#### (1) アンケート結果から見えるもの

「一時預かり保育を実施している園」は42.1%、「していない園」は57.3%だが、「北信越地区」は70.3%と高くなっている。「北信越地区」は保育所入所率が高い地域なので、そのことと関連した結果なのかもしれない。第二種社会福祉事業化に伴って実施された内容については、多い順に「非常勤パート等専従職員の配置」33.0%、「常勤専従職員の配置」27.6%となっている。しかも、公営より民営の割合の方が高くなっており、民営保育所の経営者が苦しい財政事情の中でやり繰りをしながら、一時預かり保育のための人員を確保している状況が読み取れる。

又、「会計の独立、評議員会の導入」については、合わせて民営の中の31.3%が実施しており、新制度に対応するために事務的な労力が費やされていることが分かる。一時預かり保育の職員配置については、「常勤専従職員」が31.1%、「非常勤・パート等専従職員」29.0%が最も多い

回答であり、申し込みが予測できない一時保育に対して兼任職員ではなく専従職員をしっかりと確保して対応している姿が浮かび上がる。

一時預かりを実施していない園は「もともと実施していない」が7割強で「第二種社会福祉事業化に伴ないやめた」は民営の17.3%であった。その中でも、「北信越地区」は28.6%、「九州地区」は23.5%と高くなっている。一時預かり保育をやめた理由の1位は「職員配置上の理由」58.0%、2位は「評議員制度の導入」49.3%、3位は「財政上の理由」34.8%となっている。

民営に限れば、「評議員制の導入」を理由とするケースが51.5%あり、「東海地区」と「北信越地区」においては75%に上っており、この問題が一時預かり保育継続に対して大きなブレーキになっていることが理解できる。

止めた後事業をどのようにしているかについては、「法人の単独事業で実施」が43.5%でトップであり、完全廃止は27.5%に留まった。これは、補助金を受けられなくても、地域の高いニーズがある一時預かり保育を止めてしまうことができないという現実を物語っている。

さて、今回のアンケートが実施されたのは2010年8月末から9月にかけてであったが、皮肉なことに国の方で「評議員会の設置」と「会計区分の独立」の要件を撤廃する議論が始まった時期と重なってしまった。アンケートをお答えいただきながら、釈然としない思いを持たれた方も多かったことと思う。

最終的には10月14日の厚労省通知によって撤廃が現実のものとなったが、このためにわざわざ評議員会を設置し、会計を独立させた園長先生方にとってはやりきれない思いが残ったことと思う。現場の実態を見ず、理屈で物事を進めようとする霞ヶ関の判断に振り回された1年であった。

## (2) 現状の課題と今後の対策

現状の一時預かり保育の制度は、国が補助基準を全国一律に決め、それ以上の対応はそれぞれの都道府県と市町村の判断に委ねられている。国の基準によれば、一時預かり保育年間延べ利用数が25人以上300人未満の場合27万円の交付金、300人以上600人未満の場合81万円の交付金、600人以上900人未満の場合135万円の交付金……となっており、交付金の区分が大き過ぎるという問題がある。年間延べ利用人数25名は何とかクリアできたとしても、その次の区分の300名に達するためにはその12倍の人数を確保せねばならず、地域によってはほとんど不可能な場合もあるのではないかと思われる。

職員一人専属で配置して、300名に達しなければ27万円の交付金しか支給されないの、人件費において大赤字となる。この状況を見て一時預かり保育導入をためらう園も多い。一時預かり保育をもっと普及させるためには、この区分をもっと緩やかにして、例えば30人単位ぐらゐの区分で段階的に交付金が上昇していく仕組みにする必要があると考える。又、交付金の額

を実際の人件費に見合う程度まで上げてほしいという声も多く見られた。延長保育補助金はこの基準でしっかりと制度設計されているが、一時預かり保育については何を基準にしているのか良く理解できない部分がある。この点に関しては、日本保育協会として国に強く要望していただきたい。

又、地方公共団体の一時預かり保育に対する姿勢の違いも見逃せない。市町村が一時預かり保育専任職員の人件費を負担し、拠点的にサービスを推進しているところもあるが、これらの追加的支援を全く行っていない地域も多い。

これは、どの補助金や交付金にも言えることではあるが、同じ子どもとして日本に生まれながら、生まれた場所によってサービスに格差の出る状況が現実にあるということを物語っている。今回のアンケートでも地域格差に対する不満の声が多く見られた。

さらに、国が制度を決め全国一律に実施するという手法も、時代の流れに合わなくなってきた。待機児童がたくさんいる都市部と、恒常的に定員割れを起し、閉園・統合化が進んでいる過疎地を同じ基準で考えるには無理がある。全国一律、中央集権の発想から抜け出して、地域の実情に応じたきめ細かい対応をお願いしたい。

又、自主的に園の判断で一時預かり保育を行なうか、否かを決められるところはまだ良いが、市町村から拠点園として是非やってほしいと依頼を受けてやっているところは止めたくても止められないというジレンマを抱えている。

市町村がそれに見合う財政措置を行なっているなら良いが、そうでないケースの場合は大変である。採算を度外視し、本来の入園希望児を断ってまで一時預かり保育の枠を確保している園もあり、頭が下がる思いである。

運営面においては、専用のスペースを確保して行なうよりも在園児と一緒に保育する形態をとっている園が多い。これは、専用スペースを建設する余裕がないというよりは、在園児と一緒に交流するほうが保護者からも喜ばれるし、保育園にとっても都合が良いという事情によるものである。今回のアンケートでもたくさんの事例をいただいているが、たまにしか来ない子がうまく在園児と馴染めず、保育者に負担がかかるという悩みは全国共通のものである。

又、園長から見ると、一時預かり保育の子どもはいつ、何人依頼があるかという需要予測ができないので大変である。将来の不確実な需要に備えて、常に職員を配置するということは経営者にとっては大きなリスクである。従って、一時預かり保育を前向きに進められない、あるいは一時預かり保育を止めてしまった理由の一番に常にこの職員確保の問題が出てくる。

この部分を公的な支援でしっかりとサポートしていく体制ができないと一時預かり保育は進展していかないとと思われる。

## 5 橋本聡子研究委員の提言

### 保護者との関係について

これから子育てを社会で担うことに期待が高まる程、保育所等の幼児施設への役割が増えていく。一方で、子育てをする充実感を減らしてしまうような状況も垣間見られる。

乳児期に主に家庭で育つ子どもも主に家庭外の集団生活で育つ子どもも同じように育ててほしい。乳幼児期にかかわる大人が一人の子どもが育つ過程を大切に育てはぐくむには、育つ環境に違いがあっても子どもの育ちを理解し、学ぶ機会が必要と考える。

しかし、保育所は最低基準の中で保育を実施し、多くの子ども・保護者と対応し個別にゆとりを持ったかかわりを日常的に行うことは大変厳しい状況だ。

今回は保育士（園）が保護者と子どもの育ちについて共有し、保護者の家庭保育の質の向上を促すためにどのような工夫がなされているかを調査した。

### 問5-1、5-2について

「子育てを学ぶ場」が必要か。「はい」が98.1%。

保育所で保護者が子育てを学べる機会が必要か。「はい」が96.1%。

### 問5-3について

子育てを学べる機会としてどのような機会が必要か。（複数回答）

「保護者で行う日々の情報交換」76.1%。

「育児相談」71.2%、「保護者の保育参加」64.6%、「子育てに関する講習会」59.0%。

そのうち、「子育てに関する講習会」と回答した方の内容については、以下の通り。

ノーテレビについて、年齢発達に応じた対応・親が知るマナー、ペアレントトレーニング、親子の時間の大切さ、子どもとの接し方・子どもの見方考え方、子どもの人権にかかわること、子育てについての父母の役割、地域共同子育て、離乳の進め方、トイレトレーニング、救急法、虐待防止、生活リズム、病気、食育、愛着形成や心の育ち、子どもの発達、具体的な遊びの紹介（手作りおもちゃ）、悩み相談会、危機管理（災害について）

その他と回答した方の子育てを学ぶ機会についての記述は、以下の通り。

クラス懇談会、保護者同士の懇談、園からの情報発信、共感の場作り、個人懇談会

## 問5-4について

子育てを学ぶ機会が必要かという問いについて「いいえ」と答えた方の理由は以下の通り。

- ・行政サイトで講座など開設してほしい
- ・必要とは思いますが親は話を聴きにくる時間がないため、テレビ等での放映の手段がいいと思う
- ・行事（参観日・遠足・運動会）や日常の中で必要に応じて既に取り入れている。それ以前に家族の在り方を重視した生活ができる社会的環境や人として生きる根本を学ぶことのできる継続的教育が必要だと思う。だから保育所で子育てを学ぶというのは遅すぎるのではないかと考える
- ・現在の運営費では無理。何でもかんでも保育所に押し付けるのではなく、国家として真剣にこの子育て力の低下を憂うべきである

## 問5-5、5-6について

利用者以外の保護者等に子育てを学ぶ機会を設けているか。「はい」69.1%。

そのうち7割が育児相談を実施。

4割実施の子育てに関する具体的な講習会は、保健に関する内容が多かった。

講習会の種類は以下の通り。

### 保健に関する内容

離乳食の作り方、食育、園医師・保健師の話、身体・歯・足の裏、歯磨き指導、タッチケア、ベビーマッサージ、救急看護、心肺蘇生技術、病気について、季節にかかりやすい病気の話、妊婦保育体験、妊婦とそのパートナー体験、命の話

### 遊びに関する内容

絵本（貸し出し）、親子ダンス、リズム、体育遊び、キッドビクス、リトミック、ペインティング、親子マジック

### その他の内容

親育て、保護者の気になること、

出前訪問保育（保育士が依頼をうけた自宅に伺う）、中学生の保育体験学習、親子サークル、保育所に入っていない子を招き一緒に保育をする、日曜子育て交流事業、保育体験、高齢者との交流

## 問5-7について

保育所利用児以外の保護者、又は妊産婦やその夫向けに子育てを学べる機会を設けていますか」という設問に対して「いいえ」と解答した理由は以下の通り。

- ・地域の公民館や保健師、幼稚園や保育園が一体となり、保護者に対して勉強会をしている。
- ・参加率が悪い。
- ・隣接園で実施している。
- ・利用者以外に手がまわらない。職員体制に余裕がない。日常におわれて時間がない。

全般的なことについての自由記述で「保護者との関係について」に関係する内容について一部紹介する。

保護者に対する育児力の向上に向けた支援の必要性と同時に、対応する体制の難しさ、又、現状の育児支援のあり方に対する疑問が多く記載された。

- ・ふれあいが少ない保護者もいるのでどのように対応していったらよいのか考えさせられる。
- ・保護者の養育能力の低下が見られる。
- ・育児放棄状態になっている家庭が見られる。
- ・各家庭で子育ての問題が山積みする中、保育所が果たす役割は非常に重要。
- ・保護者の就労支援（地域経済の維持）、離婚の増大、養育放棄、虐待等の保護者への援助が社会を挙げて必要となっている。保育所の持つ社会資源としての価値が今ほど必要とされている時代はない。我々はさらに専門性の向上に努力すると共に次の時代を築き維持するのは保育所において外にはないということを強くアピールすべきである。同時にニーズに応えざるを得ない保育士達は心身ともに余裕がない状態に追い込まれている現状を考えると保育士の処遇問題は地方に於いてはというに急がなければならない（中央と地方の格差）
- ・保育所は、子供の保育をするところでもある（安心して生活や遊びができる場所）であると同時に保護者のニーズに応じていく施設でもある。しっかり育児をしている保護者もいるが子育てがなかなかうまくいかず、どうしていいかわからない保護者も多い。いかに子育て力をつけてもらうか、楽しい子育てを実感してもらうにはどうしたらよいか、日々悩むところである。
- ・保育士に求められている事が多様化されている為、心身ともに疲れが見られる状況にある。子育て支援の必要性を感じ、専門に従事できる事がよりよい社会につながるのではないのでしょうか？
- ・保育所が頑張れば頑張る程、親の子育て力を減少させてしまう現実もある。手伝うと代替の

難しさがある。

- ・若い核家族の育児能力がどんどん低下しているため、保育所の使命は大である。両親と子供を丸ごと預かって子育てのノウハウや人としての生き方など親切に指導し親が安心できる保育所でありたい。勤めながらの子育ては絶対無理がありそのしわよせが一番弱い子供達にいてしまう。又、経済が不安定な家庭も増えていて、ストレスのある親も多い。
- ・親と子の支援は、本来、親と子が触れ合って親子関係（しっかりとした）を結ぶことのできる支援ではないでしょうか。
- ・現在の多様化した社会での子育ての大変さを痛感しています。園児だけでなく、その保護者への対応にも苦慮する事態が毎日のように起きている。それに対応する職員の心身共の負担は毎年増加している。親の責任の明確化も併せて行っていく必要があると思う。
- ・幼児期は細かい保育が必要。保育所に預けて働きたい親が増えているのは現状だが、家庭でじっくり、ゆっくり地域も協力し育てることができたら良い。そのために母親が働かなくてもよい環境が必要だと思う。
- ・ここ数年、母親がうつ状態であったり、精神的に不安定であったりする家庭が増えつつある。子供の保育を共有していくうえで、まず、母親の安定を支援していかなければならない難しさを感じる。
- ・保育所には、園のみならず、地域の子育て支援も担わないといけないが、園内の仕事も増すばかりで保育士も園長も大変疲れている常態である。
- ・保護者層の変化と乳児保育の需要の多さを身にしみて感じている。
- ・親が子育てに責任を持てる制度を考えて頂きたいと思う。
- ・親が育児の大変さを感じながらも楽しめる方法も社会全体として考える事も必要ではないかと思う（ニュージーランドのように）。
- ・子育ての伝承が十分なされていない保護者の方も多く、子供と付き合う楽しさ、育ちの喜び等を感じ、楽しみに子育てしていける体制を全国レベルで作る事が必要だと思う。
- ・幼稚園と保育所では学ぶべき事はたくさんあると思われるが、保育所は保育に欠ける状況で入所してくる子供が多いので、一体化が良いのかどうか理解できないが、保育力のない家庭を支援していかなければならないのは、幼稚園も保育所も一緒なのではないかと思われる。
- ・子供の育ちは保護者と保育園が日頃の生活の中で共に培うことで達成できていると思っている。
- ・年々、保護者の育児能力が低下している現状にある。そのため、保育園に求められる事が多くなってきている。子供達が安全に安心して生活出来る環境を整えることと同時に、保護者との深い信頼関係が保てる保育士の資質向上に向けて、日々努力していきたいと思う。“心”がおきざりにされている現代社会において、人間性豊かな保育者育成により力を注ぎたいと思う。

- ・子供の生活力が毎年下がっているのに最低基準の見直しがされない。保護者支援と保護者と子供を切り離すことは違うと思う。保護者が子供を自分で育てられる（特に乳児）法改正が必要ではないか。
- ・保護者の育児力の向上が大切な役割となってきた今、その現状に悩みながらも色々な機関との連携を取りながら保育所が機能していかなければいけないことを痛感している。
- ・長時間労働である親に対して保育時間の延長は必要になってきているのは痛感するが、子供にとっては親と一緒にいられる時間が少なく不満になってくるのでは…と考えさせられる。せめて小学3年生くらいまでのお子様を持つ親、母、父どちらかにはある程度勤務時間の考慮が国全体の取り組みとして出来ないものでしょうか。小さい頃の親との時間は本当に大切と思う。
- ・家庭にいる母親の子育ての孤立化で、苦悩している状況が見受けられる。就労していない保護者にも、保育所が求められているのが分かる。幼、保一体化の論議を十分に行い、よりよい保育制度の構築を望みたい。
- ・モンスターペアレントのような育児能力が欠如している保護者の問題も大きな社会問題として指摘されている。児童福祉法第18条の四に規定されている「保育士とは、（中略）専門的知識及び技術を持って、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう。」という、保育士が本来持つべき崇高な理念や目的、そして日本の将来を担う子供達の育ちを保証するという、本来の社会ニーズに応える事はほとんど不可能となるであろう。
- ・企業がもっと子育て中の親に対して理解を示してほしい。
- ・幼児期のことを知っている先生がいたら子供達も元気に成長していけるのではないだろうか。
- ・保育所の役割として子育て支援、親（家庭）支援の重要性は良く理解しているが、親としての役目をおろそかにさせている様にも思う。
- ・子供の育ちには連続性が必要。このままでは細切れの保育となり、子供の育ちがきちんと保障されない。
- ・子供の視点に立った保育が大切である。子育ては、出来るだけ親がするもので、そのような視点での保育制度を望む。
- ・子供達に対応する保護者、保育者、共に、もう少し心にゆとりがあることが必要と思う。
- ・子育て支援という言葉を取り違えている。何でもかんでも親が入所を希望しさえすればという傾向にあるのは、無理やり子供を親から引き離している制度にしか思えない。子供を保育園に預けるのは最終手段であって、もっと国が“子育ての力”を親が身につけるよう取り組んでほしい。
- ・ニーズに応じた保育、親への子育て支援、親育てが難しい。

- ・家庭での育児力の低下が考えられ、その部分を保育園で補うことが要求されている。保護者の要求はエスカレートし、こたえきれない。
- ・保育園に入所する子がどんどん低年齢化してきている。それに伴い、親の育児力がなくなっている。「きちんと怒れない」「適切に褒められない」「一緒に遊んでやれない」…

〈現状に対していくつかの改善案が記載された。以下の通りである。〉

〈全体へ〉

- ・乳幼児が最も愛されたいと願っているのは親である。家族で過ごす時間がもっと必要なのではないかとワークライフバランスがもっと叫ばれてもよいのでは。
- ・家庭の養育力を高めるための施策を行っていく必要
- ・子育てに不安や悩みを感じている家庭の増加にきめ細やかに対応している保育園がもっと存在感を示していく必要がある。就学前の教育は様々な形で実施していったよいのでは。小学校の先走りにならないように
- ・就学前に基礎的生活習慣・集団生活等は絶対必要であるから保育所は必要である。制度や指針はかわっても幼児の発達状況やふまえるべき事柄は時代によってもそうかわらないと思う
- ・何を大切に育てているかを保護者に理解してもらうことが保育所運営には必要であると思う。子供の育ちにとって、今何が必要なのか、わからない母親が増えてきている。早い時期から保育所に預けるのではなく、子育ての大切さを教えながら出来るだけ親が家庭で子育てをするような環境、制度を作っていけるとよい
- ・子供が親子でゆとりをもって過ごす時間が保証されるよう、企業や行政が就労形態を整えてあげるべきだと思う
- ・5歳児であっても、保育士は母親に代わり、1対1の関わり、抱きしめが必要な子が多いのが現状
- ・保育所で長時間保育、一時預かりなどサービスを広げていくことより、大人の労働時間の短縮、休日の充実等を整備し、家庭の中で子供を大切に育てることを考えて欲しい

〈保護者へ〉

- ・子育てに必要な環境、自然環境や親が子育て出来る生活環境。親が親である事の意識改革をする為の教育等が必要
- ・子育てに力を貸してあげたい。でも子育てを保護者からとってしまう制度であってほしくない

- ・ 子供が親と接する時間が増々減少し、愛着行動に求める子供が増加している。まず、集団生活を送ることを考えるならば、親と子の確かな絆が出来るよう、家庭教育が重要だと思いが、基本は教育で人を育てていくことだと思う。いくら施策を講じても、預けることに親が慣れてしまい、親を認識したり、親自身が親になりきれないのでは・・・その繰り返しがされていく危機感を感じる

#### 〈保育士へ〉

- ・ 保育士としての向上もしたいと思えば、研修にも参加したり、自主研修をしたり等のゆとりが必要
- ・ 難しい事例に対応を考えるケース会議開催
- ・ 保護者へ子育ての知識、保育の技術を受け継ぎ
- ・ 保育養成機関での実習期間の強化
- ・ 保育士自身が社会の動きをする意識改革
- ・ 母親への具体的な温かな指導
- ・ 家庭での育児力をこれから先、どう支援していくかが課題
- ・ 保護者からの意見や要望に対して、誠実に応えたり、対処したりする中で、信頼関係を築いていくことが大切
- ・ 危機管理に対する知識や認識度を高めていくことが重要
- ・ 保育士インターン制度、所長、園長は保育士+マスター等の資格制度の導入
- ・ 保護者、職員に対するメンタルヘルスケアを必要とすることが増えてきている。それに関連して子供への虐待など家庭支援を必要とする家庭も増えてきているので、心理士等の専門家を所内に配置することが必要

## 考察

今回調査した保育所と保護者の間での子どもが心身ともに育つ過程の「共通理解と技術の共有」についての質問に対して、ほとんどの保育所で保護者や地域の方を対象にした「子育てを学ぶ場」の必要性を感じ、機会を設け実施している。

しかし、各家庭、子どもの日常は個別の対応が必要で個別に見守る必要がある。従来は地域や祖父母がその役割を担っていたが、今や家庭に近い存在として保育所にその役割が移ってきている。保育所は保護者・子どもを毎日、見守り育てる存在になっている。従って、期待が年々高まるのも致し方ない。

一方、制度すなわち最低基準の見直し・引き上げや保育士の処遇改善と向上、専門性の向上

への制度改善を強く望まれている。

保育所に期待される様々な支援を考えると今や改善は必須のこととなっている。改善には時間を要するが、子どもや家庭の状況は深刻な問題をかかえていたり、保護者が子育てを楽しむことができない、又保護者が子育てがわからないといった厳しい状況の中で日々の生活を送っていかざるを得ない家庭の中で育つ子どももいる。そのような中でも、日常の関わりの中でできる保護者の子育て力の向上に向けた支援はどのようなことができるのであろうか。

日常子どもを保育している保育士は保護者に気づきを与え、勇気や安らぎを与えるかけがえない存在であることは確かである。しかし、現実にはゆっくりと保護者と話す時間をとることも難しい。しかし、毎日の保育の観察から見える子どもの成長や変化、又、保護者の状況を総合的に考えて支援が必要な場合は時を逃さず、対応できるのは担当保育士である。

保育所は利用児・利用以外児の保護者の育児力向上のために、イベントや講演会、育児情報に触れてほしいと願う大半の保育所が実施している。しかし必要とする保護者はその必要性に気がついていない場合や改善を必要とする人に届かない場合がある。保育士が日常から様々な情報に触れ、対応する保護者の課題にあった必要な情報を与えることが個別の課題に対応できる近道と考える。そのためにも、保育士の資質の向上が保護者との関係を高めていく一つとなる。より一層、保育士の研修、園内での話題の多様性、問題の共有化、対応事例など子どものトータルな成長をサポートするアンテナを張ることが益々重要となる。

広い視点や的確な対応で家族を見守る保育士の養成は、施設で行う日々の保育の振り返りでも養われる。保護者が様々な子育てに出てくる課題を安心して相談し対応を一緒に考えてくれる保育所を目指していくためには、保育士が十分対応できるような処遇の改善が大切。そして、保育士は保護者が育児と仕事の両立の中で子どもが成長する家庭生活を楽しめる育児力が育つ支援は何かを見抜く力の向上が益々求められる。

## 6 宮原大地研究委員の提言

### 障がい児保育一考察

平成17年4月1日に発達障害者支援法が施行され、自閉症をはじめ発達障がいに関する社会的な関心が深まりつつある中で、5年の歳月がたち発達障がいを含め、保育対象児の障がいの多様化や、また重度化・重複化に併せ、今まで以上に保育所の社会的な責任や重要な役割が求められている。それに伴い各保育所でそれぞれに今まで以上に保育の困難さに直面していると感じている。

平成22年6月には少子化社会対策会議で決定されている、子ども・子育て支援システムの基本制度案要綱では、「子ども・子育てを社会全体で支援」し、「利用者本位を基本とし、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供する」としている。ここにあるすべての子ども達に良質な保育が保障される仕組みの中で、近年の保育所での一人ひとりの子どもたちが抱えている問題は計り知れないものがあると感じている。

幼保一体化が検討され平成25年には施行されるという計画が示されている中、今の子ども達を取り巻く環境や将来の不透明さの中、社会的に支援・協力が必要な子ども達、保護者、保育所が抱えている問題や課題を、真に子どもの育ちを保障できる仕組みとして改善して欲しいものである。また子どもの子育ての中心的な役割を担っている保育所には児童福祉法のもとに、今後より子どもの育ちを保障する保育制度を発展させ、保育の質や保育士の資質を向上させる制度設計の検討をはかるべきである。

#### 1. 発達障がい児の発見支援の難しさ

アンケート調査により非常に高い回答率で積極的に発達障がい児の発見支援に努めているとあるように、今保育所保育現場で直面している重要な問題の一つである。

また、『障がいのある子に対しての支援体制で何が一番難しいと感じているか』という自由記述では、圧倒的に「保護者の理解を得ること」・「保護者との共通理解」、また「障がいの状態がはっきりしていない場合に、どの様に保護者に伝え専門機関につながるようにすればよいかわからない」という回答が多かった。

積極的に発見支援に努めていても、保護者の発達障がいに対する認識が不足していることや、障がいを認めず受け入れない、受け入れられないことにより、最初の第一歩を踏み出せずに悩んでいるケースが多い。また「遅れがある」という指摘を個性のように捉えられる保護者や、保護者と保育士のその子どもに対しての見解の相違、実際には家での一人での様子と保育所での集団生活での子どもの様子が違い、なかなか保護者には理解してもらえない。障がいの状況

の見極めが難しく、そこには専門医による専門的な見極めが必要となってくる。障がいを認めず受け入れない、受け入れられない保護者を納得、説得させることができるのも、専門性を持っている専門医の役割だと考える。

保育所での保育士の大切な役割として、保護者の気持ちに寄り添いながら、まず我が子の現実を素直に見つめることができるように気付かせてあげるきっかけをつくり、保護者ができることに少しずつ自信を与え、子どもの成長と一緒に喜び合える関係や信頼できる関係づくりをしていくこと。その上で安心や信頼をもとに保護者の自己決定を尊重しながら子どもにとっての最善の利益をお互いに考えながら方向づけていくことである。そのような支援を行うにはやはり専門医をはじめ、全面的な専門機関のバックアップが不可欠である。

## 2. 障がい児の発見や支援の強化に重要なこと

発見支援強化に重要なこととして『行政や専門機関との密な連携』で84.1%と最も多く、今まで発達障がいのうちで、知的発達の遅れがない場合には軽度発達障がいといわれ、施策や支援の対象からはずれ、いわゆるグレーゾーンとなっており、学校や保育所、幼稚園では普通学級での生活をしているのが実情である。ここにも支援の手が早期に差しのべられるべきだとも考えられ、正しい理解のなかでしか育たない、理解した上での特別な支援が必要なのではないであろうか。

先に述べたように、障がいを持っている子どもの保育・療育には専門性が求められ、医療や福祉・教育・行政の多方面の専門家のかかわりがもっとも重大であり、保育所入所まではともかく、入所後や発見後にそれら専門家・行政の連携、協力体制の整備が今後きめ細かく、より必要となってくる。地域によっては差があり、障がい児医療、療育、相談に関する専門機関の整っていない地域においてはその確立が早急な課題である。

また、障がい児の療育には多職種、多専門機関が関わっている現状において、それらの連絡調整を行うサポートシステムの確立や、今後もより行政責任の明確化が必要である。障がい児を保育する経験不足から、不安を抱えている保育士や保育現場に対して、行政が主導してサポートシステムをより具現化して行う必要がある。また保育士の養成と研修の重要性を通し、高いモチベーションを共有した職員のアつまりが、保育の質を高め、それが子ども達へとそそがれていくのではないであろうか。

## 3. 保育現場での問題と課題

現在障がい児を保育している保育所の幾つかの考えられる問題として、子どもが利用している各種機関や施設とは連絡を取り合い、意見交換等を実施していると思われるが、一つには連絡や意見交換の必要性は認めつつも、保育所から当該施設へ出向く形を取らざるを得ない状況

である。障がいの疑わしい子どもに関しても、保護者に理解されることなく保育している現状が多く、個人での生活と集団での生活の違いは現場でしか見てとることができず、その場その場の専門的な適確なアドバイスをもらうことが難しい。現状では保育時間中に頻繁に出向く機会を持つことは時間的にも、人員的にも困難である。形としてはその子に関わる複数の専門家が、その子の保育時間内に保育所へ集まりその子のありのままの姿、様子を見て、意見交換や協議する形がより望ましいが、現実問題として、その連絡調整や費用面において保育所だけの努力では難しい問題である。

#### 4. 保育所での役割

保育所保育は一人ひとりの子どもの成長発達を支援するとともに、精神的な安心のうえ心身を健全に育成し、心豊かな人間として成長してくれることが目標であり、保育していくうえで子どもの良い所は伸ばしていき、足りない部分は理解し、しっかりと支援し補いながら育てていくことが大切である。それには時間をかけ子どもの性格や特徴を知ることがとても大切なことである。もちろん障がいを持つ子どもは健常児以上に、医療的な問題や身体的な状況を把握すること、障がいの内容や特徴を知ることが障がい児保育には欠かすことのできないことである。保育の専門家として、保育士の大事な役割の中に「子ども一人ひとりの行動をきちんととらえて、それを丁寧に伝えていく」ということがあり、それを保護者や専門家へつなげることはもっとも大切な役割である。子ども達のことを理解しないまま、あれこれ求めることは子どもを苦しめるばかりであり、生かされた専門性の上に、子ども達のことを本当に理解して関わるべき必要がある。

障がいを持つが故に、その子に日々配慮すべきこと、その子の発達をより積極的に促すべき関わり方など保育士の関わり方によって、その子の成長の可能性も大きくなり、発達全般を考えるうえでも保育士の時間をかけた関わりかたがその子どもの将来を左右するといっても過言ではない。配慮の必要な子どもに加え、配慮が必要な保護者の支援が求められているなかで、保護者はゆとりのなさや、生活の多忙さから、子どもの立場や保育士の立場に思いを寄せることができなくなり、他者への共感性が乏しくなっているのが現状である。そうすると、子育ての迷いや、困惑を自分で抱えながらも、自分で考えてみようとする力が弱くなり、保育所に任せきりになっているのも現実にある。子どもの成長発達を支援するうえでは、保護者の協力・支援は欠かすことのできないことであり、ここからも配慮の必要な子どもに加え、配慮が必要な保護者、理解を必要とする保護者の支援を保育士は求められ必要とされるであろう。

#### 5. 保育所・保育士のあるべき姿

現在では設備整備も多機能化しているものの、愛情の全てを注げる保育士の専門性や子どもに掛ける時間がまだまだ欠けており、分掌化し過ぎて、他人まかせであったり、その子の心ま

でがわかるほどに保育士の心にも時間にも余裕がない。障がいそのものの研究やケアは、遅々としているが、その子の人間としての心が養われる環境や時間・ゆとりが必要である。保育所だからこそ、保育士の個々人の愛情が伝わる保育ができ、自分の責任という意識から保育に夢中になれば、親に近い心の培養ができるという利点もある。保育士だからこそ、ひたすら子ども達のために、いそしむことを専門と決めた身として、子ども期を豊かに生きることのできるように、その一端を担う働きをしていると考えている。「保護者と共に子育てをしていきたい。」「子育ての役に立ちたい。」という思いを強く持って、保護者と向かい合い、配慮が必要な出来事をマイナスと捉えずに「一緒に考えることができ、よい機会だ」といった積極的な態度で保護者の支援ができるような保育士であり、保育所であるべきである。きっとその積極的な行動が、支援を必要としている子どもの成長発達に必要であり、その保護者には重要な役割だと考える。また保育所は子どもの生活と育ちを支えるために「自らの保育」と「子どもの育ち」を振り返りながら、発達の中での足踏みや、揺れ動きをそれぞれのペースで、その子の歩みとして支えていくことができ、一見足踏みをしているように見えたり、遠回りや無駄なように見えても、それが子どもの成長には欠かすことのできないゆとりであったり、子どもの豊かさや個性に繋がっていく大事なことと考えている。

子どもや、子育てを社会全体で支援する一元的な制度や、事業ごとに制度設計や財源構成がさまざまに別れていても、これからもより社会全体で支援する制度を整える必要があり、今後も子どもの最善の利益と豊かな発達を保障するため、自信を持って実践に取り組むことのできる保育所であり、安心して子ども達のことだけを考えることのできる、子ども達のことだけを思うことのできる、充実した保育環境の整備や、大いなる財源の確保を切に願いたい。

## 6. まとめ

今後保育所での子ども達の小さな交流や、友達との関わりの素晴らしさが、一つひとつ、地域社会から大きな輪となって、社会全体に拡がり、どんな人間も社会の中で生活し合う権利もっている事、そうでなければならない事を、一人でも多くの人々に、より理解してもらえるような社会になったら、それこそ障がいを持つ人や、家族が安心して生活できるような社会になるのではないか。現在は、医療や文化が発達したとはいえ、障がいを持った人や家族が、また保育所保育士が安心して生活や保育することができる社会になっておらず、また障がいそのものに安心して専念できる社会になってはいない。障がいを持った人に対するノーマライゼーションのその理念は多くの賛同を得てはいるものの、意義は十分に浸透されているとはいえないのが、今の保育所での制度や乏しい財源をみてもわかるのではないか。保育所が今まで果たしてきた努力や役割を社会的に評価し、今後保育現場が抱えている諸問題や諸課題を「子ども・子育て新システム」が検討されているこの機会に是非改善していただきたいと切に願う。

## 7 廣瀬集一研究委員の提言

### 問7 保育所運営または保育制度についての自由記述から

#### まえがき

保育所調査票の問7 自由記述「全般的なこととして、保育所運営または保育制度について」多くの意見をいただいた。今課題となっている運営や保育制度の項目について整理しながら、それぞれの意見の主旨を活かしながら提案を行ってみたい。

次世代育成支援の構築に向けた検討は、政府与党の「民主党マニフェスト2009」の「社会全体で子育てする国」「安心して子育てと教育ができる政策」に示され、縦割りになっている子どもに関する施策を一本化し、質の高い保育環境を整備するとなっている。平成21年12月8日「明日の安心と成長のための緊急経済対策」、同年12月30日「新成長戦略（基本方針）」が閣議決定され、平成22年度予算における「子ども手当等の取扱い」において、四大臣合意とされ、具体的な推進として、政府は、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、平成22年1月29日に「子ども・子育て新システム検討会議」を設置した。

#### 1. 幼保一体化について

この基本的方向は、検討会議において平成22年6月25日に「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」として閣議決定され、少子化社会対策会議、行政刷新会議、新成長戦略策定会議に報告され基本制度として推進されることとなった。この基本案には、幼保一体化として、①幼稚園・保育所の一体化（仮称 こども園）、②給付の一体化（仮称 幼保一体給付）、③機能の一体化（仮称 こども指針、資格の共通化）、④多様な事業主体の参入、が謳われている。

保育団体や各施設からの意見として、長期的な視野で幼保一体化（幼保一元化）の必要性は認識しており、かつ子どもの権利や最善の利益を国としての公的責任として守ることを明示する中で改革を進めるべきである、という意見が多数を占めていた。

改革が拙速であるのご意見に加え、指定制度については課題が多いとの認識がなされていて、例えば市町村の役割は保育時間等の認定だけで、保護者は入れる保育園を直接探すことになりそうだと推察されている。さらに、運営費は報酬となって用途制限も緩和され、株式配当の対象とされるかもしれないし、参入も自由で、採算が合わないから撤退（閉園）する事態も容易に考えられるとしている。

介護保険をモデルにする様相もうかがわれ、利用料金の設定含めも保護者はじめ児童福祉・幼児教育関係者はこれからの子育ての新システムに大きな懸念を示している。

平成22年8月26日子ども・子育て新システム検討会議の第7回会合が開催され、9月より「基本制度ワーキングチーム（WT）」「幼保一体化WT」「(仮称) こども指針WT」を設置・開催している。平成23年3月の通常国会には、財政の絡まない基本法案を提出、可決を目指す予定だが、現時点では子育てに対する国の公的な責任を是非明確に定義するよう要望している。

## 2. 地域主権改革について

地域主権改革の内、保育所の基準関係については、平成21年12月15日の地域分権改革推進計画として、保育所の最低基準は条例で都道府県が定め、その際、保育士の配置基準・居室の面積基準・保育の内容（指針）は運営費の算定基準となる「従うべき基準」とし、屋内遊具の設置・必要な用具の備え付け・耐火上の基準・保育時間・保護者との密接な連絡は「参酌すべき基準」となることが決定している。ただし、居室の面積基準については、東京等の一部の地域に限り、待機児童解消までの緊急避難措置として、合理的な理由がある範囲で、国の基準と異なる内容（基準以下）を定めることができるとされている。

意見として、保育現場からは現在の最低基準がそのまま「従うべき基準や参酌すべき基準」となることは、子ども達の現状からみてまだまだ最低基準が不十分だと考えているように見られる。全国社会福祉協議会の平成20年度研究報告では、「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書」を発表しており、アンケート調査、視察・観察調査、諸外国の保育所の基準に係る文献調査を行い、日本の保育所の面積基準について考察し、保育所における食寝分離の視点から、2歳未満児は1人あたり4.11㎡（現行は3.3㎡）、2歳以上児は2.43㎡（現行は1.98㎡）と現行より高い面積基準が必要という結果を導いている。

職員の配置基準については、最も多くの意見が寄せられている。年間の開所日数増加や開所時間の延長に伴う職員配置や雇用の困難さや、臨時保育士の増加、仕事内容の多様さや仕事の継続、保育内容の質の低下や特別支援などの必要性を訴えている。

## 3. 待機児童の解消について

平成22年10月21日菅総理大臣は岡崎少子化担当大臣に待機児童の解消を目指す特命チームの設置を要請し、内閣府の村木厚子・政策統括官を事務局長として指名した。待機児童問題は、別途述べられているので記述の意見だけとするが、大都市での課題と捉えている意見が大多数となっていて、少子化対策のほうが喫緊の課題となっている。しかしながら、保育所の利用が地方でも増加しつつあり、地方都市においても課題となりつつある傾向となっている。都市部へ流出している若者を地方へ取り戻せば、解消策の一助になりそうだとか、幼保一体化策を推進する中で解消できるとか、様々な意見をいただいた。

ただし長期的な視野に立つと都市部でも少子化の影響が出始めることが予測され、運営に不

安を持っている施設が多くあった。また、待機児童対策の為に、職員の処遇や職場環境が悪化し、保育の質の低下に繋がることを危惧している。

#### 4. 地域主権戦略大綱について

平成22年6月22日、内閣は「地域主権戦略大綱」を閣議決定した。

・第1章「地域主権改革の全体像」では、

◆「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」

◆国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働して「国のかたち」をつくる。「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とし、その中でも住民に身近な基礎自治体を重視する、としている。

第2章「義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の拡大」において、「取り組みの意義として、地域主権改革を進めるためには、義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の拡大を進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めていく必要がある。」と謳っており、大綱に盛り込まれた義務付け・枠づけの見直しは、全部で528条項となり、地方分権改革推進委員会第3次勧告で示された892条項の59%であることも、完全実施に向けて更なる見直しが必要と思われる。この章には、児童福祉法の「保育に欠ける要件の撤廃」が含まれている。

意見は、「保育に欠ける」要件の認識の難しさを指摘している。保護者にとっての位置づけや理解が異なっており、乳児や病気後児や特別な発達援助が必要な児童などの保育や、行事に関して様々な対応を迫られている。また、児童福祉施設としての役割の重要性を強調する中で、同地域で同年齢の子どもが、保育園と幼稚園に分かれていくことは、不自然であると感じている。都市部の幼稚園と保育園が併存している地域と、田舎の保育園しか存在しない地域では、認識も対応も異なることも指摘されている。

さらに第3章「基礎自治体への権限移譲」については、「平成の合併」により、全国の市町村数は、平成11年3月末の3,232から平成22年3月末には1,727となっている。これによって、市町村では行政規模や能力の充実が図られ、地域の将来を見据えた様々な特色ある取り組みが行われるとともに、行政運営の効率化の取り組みも進められているようだ。また、「条例によ

る事務処理特例制度」の活用も進んでおり、基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらんとする意欲も併せ持っていることを示していると推察される。大綱での政府から見た市町村への評価は高いが、第3章では、基礎自治体への権限移譲については251条項で、地方分権改革推進委員会第一次勧告で示された384条項の65%にとどまっている。さらなる権限移譲がもとめられている。ここでは、すべての市へ社会福祉法人の定款の認可・報告徴収・検査・業務停止命令等の移管が含まれている。

さて、この中で基礎自治体の実態把握を行った上で、移譲に向けた具体的対応策を年内に得られた場合には、権限移譲（条件付移譲）を行うとして、厚生労働省の8条項を挙げ、この一項に特例市またはすべての市へ、保育所を含む児童福祉施設の設置認可の移譲が含まれている。

ところが全国知事会は平成22年11月に、政府の改革が進展しないと判断し、47都道府県の3分の2以上が同意する23項目を一斉に構造改革特区提案した。保育に関する項目は①保育所の人員・設備・運営に関する基準を「参酌すべき基準」とすること。同基準を定める権限、施設の設置認可、指導監督権限を保育の実施主体である市町村に移譲する。②私立保育所の満3歳に満たない児童への、給食の外部搬入を認めることが含まれている。

基礎的自治体である市町村の役割や責任が、断トツに大きくなっていくことが明らかとなり、市町村への意見・要望さらに対話連携が最も重要な時代となることを示唆している。

## 5. 構造改革特別区域

### (1) 一時預かり事業と地域子育て支援拠点事業について

両事業は平成21年4月から第2種社会福祉事業とされ、同事業を行う法人は「平成21年4月1日から起算して3年以内に事業の経理区分を別に設けるもの」とされていたが、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」における構造改革特区に係る臨時提案等に対する政府の対応方針（平成22年6月2日構造改革特別区域推進本部決定）において、運営の適用除外が決定された。平成22年10月14日の「保育所における社会福祉法人会計基準の適用について」の一部改正通知により適用除外とされた。同時に、「社会福祉法人の認可について」の一部改正により、評議委員会の設置も適用除外とされた。

従来保育所では特別保育事業として行ってきたため、保育所から見ても、これらの事業の必要性は十分認識していたが、評議員会設置の負担などから事業廃止を余儀なくさせられた保育園が続出した。

## (2) 保健師または看護師の配置要件について

児童福祉施設最低基準の一部を改正する省令（平成10年）に依り、乳児6人以上を入所させる保育所に係る保育士の数の算定については、当分の間、当該保育所に勤務する保健師または看護師を、1人に限って保育士としてみなすことができる。とされてきた。

今回「明日の安心と成長のための緊急経済対策」における構造改革特区に係る臨時提案等に対する政府の対応方針（平成22年6月2日構造改革特別区域推進本部決定）において、「乳児を4人以上6人未満入所させる保育所については特区の認定の申請をし、その認定を受けた場合に限り、児童福祉施設最低基準（昭和23年）に定める保育士の数の算定について、看護師を一人に限って保育士とみなして参入することを認めた。児童福祉施設最低基準の特例として、平成22年10月14日省令として公布施行された。

この規制緩和の根底には保育所経営の元々持っている不安定さと職員の処遇の低さが理由とも推測されている。保育所保育の担当者としての看護師配置は、全園児の健康状態を把握し保健及び看護活動をする専門職であるので、保育所への看護師の配置を可能とする運営費の確保を必要としている意見が多くあった。

## (3) 公立保育所以外の給食の外部搬入について

公立保育所の3歳未満児に対する給食の外部搬入は平成15年より認められてきたところだが、「構造改革特別区域において講じられた規制の特例措置の評価に係る評価・調査委員会の意見に関する今後の政府対応方針（平成22年3月25日構造改革特別区域推進本部決定）」により、平成22年6月1日児童福祉施設最低基準が改正施行され満3歳以上の児童の食事提供に限り、公立私立を問わず全国展開することとし、かつ公立においては満3歳に満たない児童に対する食事提供については、引き続き、特区の認定を申請し、その認定を受けた場合に限り、外部搬入を認めることとなった。さらに現状として前述したように、全国知事会は平成22年11月に、47都道府県の3分の2以上が同意する23項目を一斉に構造改革特区提案し、これには私立保育所の満3歳に満たない児童への、給食の外部搬入を認めることが含まれている。

保育所は制度上長年の自園給食を続けてきており、主食副食はもちろん離乳食や体調不良児の対応食や食物アレルギー対応食などを提供してきており、食育の大切さが声高に叫ばれる今、なぜ外部搬入を容易に認めるのか不安とともに疑問視している意見が多数あった。

## 6. 新しい子育てシステムへの発想転換と評価基準

子育て新システムでは、最低基準は地方自治体の条例化となり、社会福祉法人や保育所の認可は市へ権限移譲となる。事業所の拠出金は拡大され、財源は一元化となる。子ども子育て会議（仮称）では、評価・改善のためのシステムや、監視システムを検討することとなり、すべ

ての保育行政の実施主体は、基礎自治体である「市町村」となる。平成12年の地方分権一括法施行以来、国と都道府県と市町村の立場が同等となり、多くの枠づけが緩和され、地方へ多くの権限が委譲されている。子育て政策はまさに地方主権改革のシンボリックな政策として取り上げられている。時代が変われば制度も変革していかなくてはならないが、多くの保護者や保育現場が心配しているように、子育てや子育ての基本理念や社会の責任が後退することは許されない。

「子ども・子育て新システム会議」による制度設計のイメージ提案は、2階建の子育てシステムの構築となっている。地域子育て支援と一時預かり等は、1階の基礎給付となっており、2階部分の現物給付には、こども園が「幼保一体給付」と位置付けられている。

地域子育て支援事業は保育所が新しい子育ての時代を築いてきた機能で、こども園になっても切り離すことができない、必ず一体で必要な機能でなければならない。ここでは、1階に子育て支援という玄関を備えた2階建ての機能を備えた「こども園」を提案させていただきたい。

まだまだ多くの議論がなされる必要性を感じとることができたので、最後に今後の新システム「こども園」に対する評価基準となりえる議論を整理しておきたい。

1. 子育ては誰の責任であるのかという社会的子育てという公的責任論だけではなく、保護者が子育てをする権利としての「ワークライフ・バランス」の将来像が描けていないのではないかという課題。
2. 集団保育における、人員配置や面積基準などの最低基準のレベルについて科学的な根拠のある基準についての研究。
3. 基本的な保育時間と開園時間との整合性のとれた解釈。
4. こども園における、保育者の資格と資質の向上の展望。
5. 保育者の地域子育て支援における、ソーシャルワーカーとしての養成過程。
6. 保育者等こども園の職員の処遇の向上のための財政措置。
7. 発達障害支援や食物アレルギーなどの新しい課題に対する役割。
8. こども園の児童福祉施設及び教育施設としての法的位置付け。

以上

## I-4 高橋一弘研究委員による総合的考察と分析

### 1. 調査結果の特徴と分析

#### (1) 保育所の基本的属性

在園児童のうち0歳児は、九州や北海道・東北地区で高く、都市区分では都市圏で高い。

在園児童を年齢別にみると、3歳、4歳、5歳以上児がそれぞれ約2割ずつ、残りの4割弱が3歳未満児といった構成になっている。また在園児童に占める0歳児の割合は6.4%である。0歳児の割合が高いのは、地域区分では「九州地区」(8.0%)や「北海道・東北地区」(7.8%)で、3歳未満児も同様の傾向である。都市区分では、「都区部・指定都市」(7.9%)からおおむね都市規模が小さくなるにつれて減少し「町・村」(5.0%)が最も低い。

定員の充足状況を見ると、全体の3.5割が定員割れの一方、都市圏の民営保育所では約8割が定員超過となっており、地域間に格差がみられる。

児童定員数と入所児童数から定員充足状況を算出した。定員割れしている保育所は36.0%、反対に定員超過しているのは58.7%である。定員割れが多いのは、地域区分では「東海地区」(59.6%)や「中国・四国地区」(46.7%)、都市区分では「町・村」(55.0%)「小都市B」(50.0%)である。公営はいずれも定員割れが多く全国平均で60.6%が定員割れだが、特に「東海地区」(77.8%)や「中国・四国地区」(77.6%)で高く、都市区分では、「小都市B」(79.3%)や「町・村」(72.8%)で高い割合を示している。反対に定員超過の多いのは、地域区分では「九州地区」(73.9%)や「近畿地区」(71.2%)、都市区分では「中核市」(68.8%)や「都区部・指定都市」(66.7%)である。民営に限ってみると、「中核市」(82.5%)「中都市」(80.2%)「都区部・指定都市」(79.5%)と、都市圏での定員超過がとても目立つ結果となっている。

#### (2) 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」について

新システムに対する意見は、「こども園」が必要でないが4割弱、必要であるが3割強と意見は二分された。加えて「わからない」も2.5割を占める結果となっている。今回の調査票は9割が保育所長によって記入回答されているが、その保育所長の4人に1人が「新システムがよくわからない」という状況の中で、新システムの国会提出に向けた準備が着々と進められている実態がある。「反対」4割弱「賛成」3割強「わからない」2.5割という結果は、こういったいわば保育現場を置き去りにして急速に進められている新システム検討に対する戸惑いを端的に示したものと思われる。このように意見が二分された中でも、こども園の形態としては、保育所をベースとした一体化を7割が望んでいるのも特徴である。

日本では就学前児童の養育や教育が、長い間「幼稚園」と「保育所」で担われてきた。今回

の新システム、とりわけ「幼保一体化」としての「こども園」の登場は、これまでの長い歴史を大きく変えようとするかつてない大改革である。これまでは目的の違う施設として文部科学省と、厚生労働省がそれぞれに指針等を設けてきたものを、平成25年までという極めて短い期間で一体化することに大きな懸念を感じる。本調査の最後に自由記述欄を設けたところ661件の記述があったが、「子ども・子育て新システム」に関する意見には賛否に関わらず「新システムがよくわからない」「新システムについて議論が十分でない」「現場がどのように変わっていくのか不安」との声が多くみられた。自由記述からはその他にも、直接契約が子どもの不利益につながる懸念、待機児問題と少子化問題など地域差への対応が十分にされるのかという懸念、利益追求による保育士の確保やその質の担保に対する懸念、直接契約に伴う保育料徴収や保育収入の不安定化に対する懸念など、多くの懸念や不安、危惧が保育所現場に渦巻いている様子が見て取れる。今後新システムを進めていくにあたっては、既に多くの専門家も指摘していることだが、保育所、幼稚園、保護者、行政担当者等に新システム像を十分に周知した上で、子どもの目線で子どもの最善の利益を最優先にした制度改正となっているのか十分論議を尽くす必要がある。

以下に調査票の自由記述から新システムに関する意見の一部を紹介する。

表1 子ども・子育て新システムに関する意見（自由記述より）

- ・新システムの詳細で具体的な方向性が見えない。最低基準を撤廃し規制改革を成し遂げるなど本末転倒であると思います。国の未来を創り出す子ども達を国が保障し育もうとしないのは最悪であると思います。政権交代で今までの形と違うものをただ作り出すためのものとしか考えられません。本当の意味での創造性は、このシステムにはないと考えます。
- ・このたびの保育制度改革は児童憲章とは遠くかけ離れたものである。待機児童解消の為に何であれ、入れ物を増す事だけ考え、子育て環境の質について、少しの配慮もない。何より、財源が確保されていない。
- ・もし、「子ども・子育て新システム」が導入されれば、保育所の運営が不安定になり、保育士の処遇も現状より劣悪になってしまう。また、本当に保育が必要とされている人も、保育所に選ばれなかった場合、保育難民となってしまいます。公的な責任のない保育制度であれば、自己責任の名の下に、子どもの状況について国、自治体が把握出来ない子どもの成長を社会が保障することの出来ない事になってしまうと思います。国、自治体は企業に参入の道を開く前に、現行制度の充実を図るべきだと思う。
- ・「子ども・子育て新システム」の基本制度案は親の子育てに重点を置きすぎており、子育ての中で子どもの人権や、保育士の負担や身分保障、保育所の経営に対する負担金が後退してい

るように思われる。

- ・幼・保一元化ということが話題にあがって、実施の方向に行っております。幼稚園児、保育園児が同じ学校に入るので、同じ教育を受けるという点では良いと思う。
- ・今回のシステムの基本制度については、特に準備不足であり、議論が足りない。「こども園」ありき！の方向性には不信を感じる。
- ・子どもに関わる施策の一本化は重要であると思う。文科省の管轄と、厚労省の管轄とスタートの違うところが一本化していく事は、入所の段階から工夫が必要。
- ・「子ども・子育て新システム」の基本制度案が出されている事がどうなっていくのか不安です。子どもの生活と細切れに考える内容について反対です。「子どもの最善の利益を守る」本当に子ども達を大切に考える事から出発してほしいと思っています。
- ・「子ども・子育て新システム」の基本制度案等、保育の根幹を揺るがすような改正の立案の場に現場の声が反映されない事に怒りすら感じます。この国の政治家は本当に日本の未来を考えているのか疑問に思うことばかりの光景を見せつけられるたびに子どもの将来が不安になります。保育現場に生きる私達が声を上げ、日本の宝である子どもをぜひとも守っていきたいと考えます。
- ・物言えぬ子ども達の立場を代弁し、子どもの立場に立ってよりよい教育保育環境を作っていくのが幼児教育及び保育に携わる者の使命であると思う。保育所や幼稚園、認定子ども園の枠を取り外し、こども園として統一したシステム作りが検討されている中、関係する各団体も協力していくことが必要である。
- ・一日も早く、幼保一体化となり窓口を一体化にして欲しい。
- ・「子ども・子育て新システム」は、子ども達が豊かに育つ制度ではありません。①保護者と園との直接契約となり、国と自治体の責任がなくなります。現行の措置制度は、どんな地域、どんな家庭に生まれても、子ども達が健やかに育つ権利が等しく保障されています。②株式会社などの多様な設置主体参入により、福祉が金もうけの道具にされています。③保育料は応益負担となり、又、サービスは自己負担となり、保護者の負担が多くなります。保育園は収入が不安定となり経営が圧迫されます。未来を担う子どもたちが豊かに育つ為、又、子育て支援、働く人の支援、をする為には、現行の保育制度を守り、拡充していくことが何より大切です。
- ・子どもの常態や保護者の状況など、ますます深刻なことが増えてきている中で今回だされている「子ども・子育て新システム」案は、今まで培ってきた児童福祉法に基づいて行われてきた公的な保育制度を根本から崩すものだと思います。幼保一体化も、制度の違いがあっても良さもあります。(保育所、幼稚園) 介護や障害分野でされてきた市場化を保育に入れるのは子どもにとっても保護者にとっても職員にとっても良くないと思います。子どもや保護者も直接

契約によって格差が出てくると思います。

- ・ 今後を考える時、幼保一体化の制度になった時、職員の交流と、保育観の共有のあたり、大きな課題が最後まで残るように思う。厚生労働省、文部科学省の2極化を統一して、就学前教育の統一化を早く実現して頂きたい。
- ・ 新しい制度に向かって進んでいるようですが、乳児・障害児など最も支援を必要とする子ども達が落ちこぼれないシステム作りを望みます。
- ・ 「子ども・子育て新システム」の基本制度案に賛成しているわけではなく、内容についてはもっと具体的にならないとわからない部分が多い。現在のものでは保育所自体の経営も不安定になり、直接契約により、公的責任が全くなくなることも想定される。しかし、幼稚園と保育所の問題については長い間の課題となっており、就学前の教育を一貫して考える意味では必要なのかもしれない。
- ・ 今、検討されている新たな子ども子育て制度、新しい公共には少なからず危惧しています。児童福祉から、産業、サービスへの転換は大きな混乱を招くでしょう。自由競争の中、事業所が出来ては消え、という「お店」になってしまい、現状の法人立認可保育園は、倒産や人材の流出が止まらないでしょう。一法人、一施設が細々とでも運営可能な現在の制度から見ると新システムは、好意的に見ても不安と混乱しか生まない。企業や資本家、投資家は手ぐすね引いて待っているのでしょうか。ナショナルミニマムの後退は避けてもらいたい。制度変えるにしても、拙速にしか見えません。これじゃ書ききれません。
- ・ 保育所、幼稚園の一体化は、必要だと思うが、結論を急がず、本当に子ども達の最善の利益のために、どのような制度が必要かを議論してほしい。保護者の立場でなく、子どもの立場での話し合いが重要だと思う。
- ・ 直接契約とか応益負担と行政側の責任が単に保育所の紹介で終わったり、利用日数や時間によって保育料や補助金が変わったりは大変困る。職員の勤務時間や配置、また園外保育（散歩など）にも出かけられなくなる。これでは単なる預かり保育をせよということか。などなど、色々考えてしまう。先進国では最低に近い支出しかしていないのに（子どもに対して）、株主への配当に充ててもよいとか、全く子どものよりよい育ちのことは考えていない改正は、改悪としか言いようがない。どう改悪されるのか、はっきりわからない今でも、良くはならないことだけははっきりしており、今の保育制度の維持を、大集会をやってでもお願いしたい。全国で立ち上がるべきだと思っている。
- ・ まず、都心部と地方との格差をもっと認識して頂きたい。現在進められている新システムの保育制度では地方の社会福祉法人は潰されてしまいます。また、これからの直接的な契約等の制度になれば、今までの運営費収入はなくなり、保育料を一律の定額とすると、母子家庭や低所

得者の家庭の子どもは入園が困難になります。このように地方では違った意味での待機児童の問題が出てくると思います。

- ・待機児童、家庭内児童の対応の為にというのは理解できますが、保育を福祉ではなく産業と考えスタートする保育制度は子どもの為にはならないと思う。

### (3) 待機児童問題と人口減少問題

本協会が平成21年度に実施した『保育所のあり方に関する行政調査』でも、都市圏では待機児童が多く自治体の第一課題となっていたが、今回の保育所調査でもこれと同様の結果が示された。「都区部・指定都市」では8.5割の保育所が「待機児がいる」と答えていることからその深刻さがうかがえる。一方で、「町・村」の場合は約8割が「待機児がいない」と答えており、地域による格差が激しい様子も合わせて示されている。

今回の調査では、自治体調査においても待機児童解消に有効と思われるサービスについて、保育所調査と同じ調査項目を設定し10の選択肢から選択回答（複数回答）してもらっている。ここでは、自治体調査と保育所調査の調査結果を比較してみたい。

表2 待機児童解消に有効なサービス 全体総計（自治体と保育所調査の比較）

全 体		1位 %	2位 %	3位 %	4位 %	5位 %	6位 %
自治体	総計	認可保育所の増設 68.5	認可外保育施設の活用 36.3	認定こども園の新增設 24.8	定員以上の受け入れ 24.2	幼保一体化 23.7	家庭的保育事業の実施 21.7
保育所	総計	認可保育所の増設 57.6	事業所内保育所設置 27.8	定員以上の受け入れ 27.3	家庭的保育事業の実施 16.2	保育要件厳格化 14.4	その他 14.4

表3 待機児童解消に有効なサービス 都区部・指定都市（自治体と保育所調査の比較）

都区部指定都市		1位 %	2位 %	3位 %	4位 %	5位 %	6位 %
自治体	総計	認可保育所の増設 84.8	認可外保育施設の活用 69.7	家庭的保育事業の実施 42.4	定員以上の受け入れ 30.3	事業所内保育所設置 30.3	認定こども園の新增設 27.3
保育所	総計	認可保育所の増設 71.8	事業所内保育所設置 30.7	定員以上の受け入れ 21.5	家庭的保育事業の実施 20.9	保育要件厳格化 15.3	その他 13.5

表2は「待機児童の解消に有効な保育サービスは何か」との問いに対する回答を全体の総計で比較したもの、表3は、特に待機児童の多い「都区部・指定都市」についてそれぞれの総計

で比較したものである。いずれも上位6位までを比較している。

この比較からわかる特徴としては、まず表2の自治体調査では2位に選択された「認可外保育施設の活用」が、保育所調査では上位6位にランクされていない点である。保育所調査ではこの項目は9位（7.0%）と極めて低い選択となっている。二つ目の特徴としては、同じ自治体調査でも「都区部・指定都市」では「家庭的保育事業の実施」が全体の3位にランクしており（全体の総計では6位）、また個々の選択肢のポイントが上位3位までは全体の総計より15～30ポイントも高くなっている点である。「都区部・指定都市」の自治体は、今すぐ実行可能なサービスを複数選択していることがわかる。これに対して、「都区部・指定都市」の保育所調査では「認可保育所の増設」に回答が集中している傾向がある。

この結果から、都市圏の待機児童対策として、自治体は、①認可保育所の増設、②認可外保育所の活用に加え、③家庭的保育事業を有効な手段として考えているのに対し、保育所は、最低基準を満たした「認可保育所の増設」を第一に考えている点に違いがみられた。自治体は既存の認可外保育施設や比較的導入の容易な家庭的保育事業等、即応性の高い現実的な手段を解決方法として選択していることが見て取れる。「子ども・子育て新システム」によって新しいサービスの枠組みが早急に創設されようとしている今、自治体が認可保育所の新設を抑制する可能性もあると思われる。その場合、次の選択肢は認可外保育施設の活用や、家庭的保育事業の実施が選択される可能性がある。認可外保育施設は最低基準を満たしていない点において、また家庭的保育事業は新規事業で家庭内における保育であることから、保育の質の確保や担い手の養成、保育内容をどのようにチェックしていくのが課題となると思われる。子どもの保育を保障する観点から、その動向を引き続き注意深く見守る必要がある。

表4 少子化対策、人口減少等における保育機能の存続や有効な保育サービス 町・村（自治体と保育所調査の比較）

町・村		1位 %	2位 %	3位 %	4位 %	5位 %	6位 %
自治体	総計	子育て支援体制整備 40.7	幼保一体化 29.9	その他 19.8	保育所統廃合 18.6	認定こども園の設置 13.6	家庭的保育事業の導入 10.7
	保育所	子育て支援体制整備 55.2	保育所統廃合 35.8	幼保一体化 27.6	家庭的保育事業の導入 22.4	定員の削減 20.9	認定こども園の設置 11.9

表4は、少子化対策（自治体調査）、あるいは人口減少等における保育機能の存続や有効な保育サービスについて（保育所調査）尋ねた項目に関する、都市区分の「町・村」の総計の比較である。自治体調査と保育所調査に同一の選択肢を用意したので比較してみる。なお自治体調査では、その自治体の優先課題の上位1～3位に少子化問題が入っている自治体に対して「少子化対策に有効なサービスは何ですか」と尋ねた結果であるので、保育所調査（「人口減少

等における保育機能の存続、又は子ども集団等子どもの発達を保証するために有効な保育サービスはなんだとお考えですか)と若干違っているが参考になると思われる。その上で結果を見てみると、「地域子育て支援センター設置や子育て相談体制の整備」がいずれも1位となっており、そのほか「幼保一体化」や「保育所の統廃合」も有効であるとみられている。自治体の3位に「その他」があるのは、選択肢に少子化対策に有効な方法が見当たらないとの判断があるものと推測される。確かに少子化が進む町村では、既に多くの公立幼稚園はなくなり、保育所の統廃合や定員削減も既に実施され、少子化対策が限界にきている自治体も決して少なくないと思われる。少子化問題の解決には、若者がその地域に住み続け結婚し子育てができる、就労や子育てへの支援を含めた総合的な地域振興が必要となっている。

今後も進む超高齢社会と人口減少問題は、こういった地域格差、とりわけ過疎地域の子育てや保育サービスにどのような影響を与えていくのだろうか。「子育ての限界集落」はわれわれの想像よりも早く、広範囲にその姿を現すことになるかもしれない。そして、そういった危機は静かに訪れる。「子ども・子育て新システム」はこの様な過疎地域での保育資源の確保に果たしてプラスの効果をもたらすのだろうか。

#### (4) 保育の質向上、子どもの最善の利益

調査では、保育の質向上と子どもの最善の利益を守るために重要と思われる事柄を12の選択肢から選び1位から3位まで順位付けして記入してもらった。その結果は先の『2. 調査結果の分析』に示した通り、1位「現行の最低基準の維持または向上」、2位「保育士の処遇改善と向上」と「園長、保育士の専門性向上」がほぼ同数で、4位「保育士の処遇改善と向上」という結果だった。

今回の調査結果に重み付け（第1位3点、第2位2点、第3位1点として加算したもの）を行いその結果を集計し順位付けしてみたところ、第1位「現行の最低基準の維持または向上」（1,778点）、2位「園長、保育士の専門性向上」（903点）、3位「保育士の処遇改善と向上」（899点）、4位「子どもの人権と発達の保障」（865点）、5位「保護者への支援と信頼関係の強化」（659点）となった。

この調査結果をまとめると、「保育の質の向上を図るためには、まず現行の保育所の最低基準の維持または向上を図ることが必要不可欠であり、そのうえで、園長や保育士の専門性の向上を図ることが求められること、そのためには保育士の処遇改善と向上は欠かせない条件であり、このような条件が整ってはじめて子どもの人権の保障や発達の保障、そして保護者への支援や信頼関係の強化を進めることができる」と述べることができる。

自由記述には、本来ならばもっと早期に改善されるべきである保育所の最低基準が、新システムの議論の中では、さらにこの最低基準の枠をも外されそうな状況に対して、大きな危惧や

危機感を持ったといった意見が多数述べられている。こういった従来から根強い基準改善への要望に加えて、新システムへの危機感がこの調査の「現行の最低基準の維持と向上」にも表れたと考えられる。また、「保育士の処遇改善」は保育士募集に対し新卒者がなかなか集まらなくなっている現状からも、急がなければならない課題である。保育士養成が短大や専門学校から4年生大学に移行しつつある現在、大学生は一般企業も含めた複数の選択肢の中から、将来性を考えて条件の良い就職先を選ぼうとする傾向が強くなっている。せっかく保育士を希望して学んできた学生が、将来希望を持って働くことができる、そんな職場環境を整えていくことが求められている。

自由記述から保育の質の向上や子どもの最善の利益に関する意見の一部を以下に示す。

表5 保育の質向上と子どもの最善の利益に関する意見（自由記述より）

- ・保育士や施設の向上は、他からいわれなくても必然的に現場では自覚させられ、又、具体的に重労働は避けられない現状だが、なぜ昔から保育士処遇が低いままなのか不思議に感じております。日頃、職員にはこれほど崇高な職業だと受け止め、努力にそぐわない処遇でも誇りを持って立派な社会人を育てる自覚を持ちましょうと話合っておりますが、質の向上のためにはある程度待遇の改善を図らないと人材の向上には難しいところがあると考えます。
- ・保育園に求められるものが多くなりすぎている。子どもの最善の利益を考え、十分にやってあげたいが、保育士の待遇が低すぎる。ボランティアの状態で仕事をしないと間に合わない位、親・子の支援が必要となっている。福祉で働く職員の処遇を改善していかないと、大変になると痛感しています。
- ・保育士は国家資格となり、その専門性に対して期待が大きくなってきました。子ども達の保育所での生活は8～10時間にも及ぶ中、保育士は気のゆるみもなく接し、養護に教育にと愛情こめて子ども達の成長の為、日々関わってきています。この重要な職種にも関わらず、待遇的にはまだ不十分さを感じます。
- ・公立の民営化よりも、保育士を安定した職業にし、給料の改善、昇給などを確実にしないと、子育ての知識、保育の技術が受け継がれていきません。各家庭で子育ての問題が山積する中、保育所が果たす役割は非常に重要なので、とにかく優秀な人材の育成と、保育所設備の充実が急務だと思います。
- ・保育士の処遇を改善しないと、保育士全体のストレスが高まり、士気が下がり続け、やがて保育士不足と質の低下につながる。制度や多様な接し主体の参入等、何をしようと保育士がいなければ保育は崩壊していくことになる。質の維持も出来なくなる。小手先の改革でなく、保育を支える人（土台の強化）の支援につながる改革であるべきだと思う。

・子どもの健やかな育ちを支えるために質の確保が重要です。人的、物的においてもとても大事な事です。必要な保育サービスを保障するには、保育の整備、運営の負担が発生し、運営費が一般財源になった公立は、色々影響が出ています。子どもに質の高い保育サービスを提供するには、財源を確実に確保出来る法制度を作る事が大事だと思います。これからの日本を担う未来の子どもへの投資は、日本の財産になります。バラマキはその場しのぎ。将来の子どもへの財源は社会全体で負担していくべきです。

## (5) 一時預かり事業について

平成20年の児童福祉法改正で地域子育て支援事業が法定化され、一時預かり事業も第二種社会福祉事業となった。調査時点で、この事業を実施しているのは4割強で6割弱は実施していない。実施していない園のうち、もともと実施していないところが7割に対し、1割は（民営に限れば2割弱が）第二種社会福祉事業化に伴ってこの事業をやめている。その理由は第二種社会福祉事業に位置付けられたことにより、職員配置の必要が生じたり、定款を整えたり評議員会をおかなければならなくなったりと、運用上かえって煩雑になり負担も大きくなったことが原因であることが調査からわかった。また、一時預かり事業をやめた園のうち、自主事業に切り替えた園も4割強あったことも明らかとなった。せっかく子育て支援を強化しようと制度改正が行われたにもかかわらず、法定化がかえって裏目に出てしまったことは大変残念なことである。なお調査を実施したのは平成22年8月から9月にかけてであったが、研究委員の提言にもあるように、厚生労働省はその後平成22年10月に、「保育所における社会福祉法人会計基準の適用について」の一部改正と「社会福祉法人の認可について」の一部改正が実施され、経理区分や定款、評議員会設置を適用除外とした。そのため遅まきながらこのような問題は一応改善された状況にある。しかし、これまでの間に調査にもあるように、既に一時預かり事業から撤退した保育所も少なからずあるわけで、十分な配慮のない中での実施が、現場での混乱を生じさせたことは十分反省すべきことである。

## (6) 保護者との関係

保護者との関係では、保護者が子育てを学ぶ機会の必要性をほぼ全ての保育所で感じており、実際には「日々の情報交換」（7.5割）や「育児相談」（7割）「保護者の育児参加」（6.5割）「子育て講習会」（6割）等を実施していく必要があると答えている。そして地域の子育て力向上のために7割の保育所が何らかの機会を設けており、その内容は、「育児相談」が7割、「保育参加」4割、「子育てに関する講習会」4割、「その他」4割である。

「保育の質向上と子どもの最善の利益」の調査項目でも、「保護者への支援と信頼関係の強化」

を選択肢の一つとして示していたが、その結果は第3位の第2順位、重みづけの順位では第5位（659点）だった。調査から、保育所は保護者が子育てについて学ぶ機会の必要性を感じ何らかの対策を実施してはいるものの、実際には日々の保育に追われている現状から、保護者支援を十分に行うことができないためにジレンマを感じている様子がうかがえる。また、自由記述からは、最近の子育て支援が本当に子どものためになっているのか、また保護者の養育能力の向上につながる保護者支援となっているのか疑問を感じているとの指摘もある。働き方の見直しも含めこの点についても再度検討してみる必要があるだろう。

今後保護者への支援や地域における子育て支援に関して、保育所が積極的にその役割を果たしていくためには、更に保育所の条件整備を図るとともに、地域の子育て支援に関わる機関が連携し、地域全体として子育て支援をどのように展開していったらよいのか、その戦略を立てること、加えてここ数年で言葉としては広まった「ワークライフバランス」が実現できるような、働き方の見直しを含めた社会的仕組みを構築していく必要がある。そのためには、私たち大人がもう一度働き方や子育てについて、あるいは子育てから学ぶ人生の価値を含めた生き方について、立ち止まり考え直す時期に来ているのではないだろうか。自由記述から保護者に対する支援に関する記述の一部を示す。

表6 保護者との関係に関する意見（自由記述より）

- ・子育て支援や障害児保育対象児などへの保育サービスを行っていますが、土曜保育や延長保育の中で、保護者が明らかに休みなのに、子どもを預けているケースが多くなってきている。育児放棄支援になっているのでは…と懸念しているわけです。保護者の家庭保育力の向上につながるように、「子育て支援講演会」やクラス懇談等の際に、子育ての楽しさ等を話す機会を設けています。
- ・多様化する子育てニーズにどの程度、保育園が関わっていけばよいのか、考えさせられてしまいます。何でも受け入れてしまえば親の育児放棄にならないか。田舎では親が家庭にいても、保育園に100%近く入所できる現状であり、様々な要求はしてくるが、本来親のなすべきことがなされておらず、これで本当に子育て支援といえるのか疑問です。親に育児の大切さをしっかり伝えながら子育てを支援していく必要性を感じます。保育園での子どもの受け持ち人数も上記のような理由からも3歳20人—10人、4、5歳児30人—15~20人に改正して欲しいです。
- ・保育所には、園のみならず、地域の子育て支援も担わないといけないが、園内の仕事も増すばかりで保育士も園長も大変疲れている常態である。長時間保育が増え、保育準備も書類も家でやることの多い職員に、休暇も十分にとらせてあげられない、かといって園長業務も複雑化していて本来の園長としての仕事ができないのでは、子育て支援も十分できないことに

つながり、悪循環の繰り返しである。

- ・子どもが親と接する時間が増々減少し、愛着行動を求める子が増加しています。まず、集団生活を送ることを考えるならば、親と子の確かな絆が出来るよう、家庭教育が重要だと思えますが、基本は教育で人を育てていくことだと思えます。いくら施策を講じて、預けることに親が慣れてしまい、親を認識したり、親自身が親になりきれないのでは…その繰り返しがされていく危機感を感じています。
- ・保護者に対する、又、職員に対するメンタルヘルスケアを必要とすることが増えてきている。それに関連して子どもへの虐待など家庭支援を必要とする家庭も増えてきているので、心理士等の専門家を所内に配置してほしい。
- ・現在保育所では地域子育て推進事業（なかよしひろば）を月1回行っています。参加人数は多い時で親子合わせて50人以上になります。その中には、少子化、核家族化、子育ての孤立化という現状から子育てに不安を感じているお母さんがいます。短時間で子育て情報の共有化、子育て相談を行っています。駐車場がない等の事情から落ち着いて行えていません。又、こういった事業に参加できず子育てに苦悩している家庭もあるのではないかと思います。子育て支援体制の充実を願うばかりです。

## （8）障がい児保育について

発達障がいのある子どもに対しては、殆どすべての保育所が積極的な発見・支援に努めており、発達障害と感ずる子どもは7.5割の保育所に存在している。本協会が平成20年度に実施した「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」でも、発達に障がい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64%に上っていた。

今回の調査からは、早期発見・支援に努めながらも、手のかかる子どもに十分手が回らなったり、保護者に発達障がいに対する認識がなかったり、あるいは障がいを認めたくなかったりする気持ちから、保護者と協力し合って保育することができずに悩んでいる保育士の姿が浮かび上がっている。発達障がい疑われても適切な保育環境が用意できない、あるいは保護者に理解されないまま保育が継続され、関係機関の専門的な助言を得ることができず後手に回る状況がうかがえる。また、関係機関との連携を取ろうとしても、人的時間的余裕がないために専門機関に保育所側から積極的に向かうことができないなど、発達障がいの支援に関しても課題は多い。加えて、発達障がいは従来の知的障がいとは異なり障がい児保育の対象になりにくい点や、保育士自身も発達障がいに対する正しい知識や対応方法についての理解が不足している点も、今回の調査から見えてきた課題である。

高田哲、石岡由紀らが行った調査（主任研究者 高田哲『保健師・保育士による発達障害児

への早期発見・対応システムの開発』平成19年度 総括・分担研究報告書、平成20年3月）によれば、神戸市の公立保育所に勤務する保育士は、通常保育の子どもたちの9.8%に発達上問題があると感じていることが報告されている。こういった調査結果も併せて考えると、発達障がいのある子どもは各保育所に既に一定以上入園していることがうかがえ、その支援を急ぐ必要がある。支援にあたっては、保育所の基本的な人的配置の改善に加え、発達障がい児を障がい児加算の対象としやすくするための見直しや、保育士への研修を速やかに整備実施していく必要がある。こういった条件整備に加え、保健センターや子ども病院、児童相談所等地域の専門関係機関との連携を進め、発達障がい児に関する地域療育システムを構築していく必要がある。なお、高田哲らは先の研究の中で、兵庫県神戸地区において保健師・保育士に対する発達障がい児の研修システムの開発や、保育所における障がい児と周囲の子どもたちへの指導方法の開発、発達障がい児の療育モデル事業として発達支援教室等を展開するなど、発達障がい児への早期対応システムのモデルを3年間にわたり多角的に開発している。この一連の取り組みから保育所が学ぶ点も多いと思われる。

自由記述から発達障がいに関する記述の一部を以下に紹介しておく。

表7 障がい児保育に関する意見（自由記述より）

- ・障がいのある子の支援体制でも配慮の必要な子の支援体制でも保護者がお子様をしっかり理解して下さり、共に育成に向けていけるよう日々努力しております。保護者のニーズに応えつつ、子どもの健全育成、支援向上に努めるには、人員の確保と適切な広さが必要です。
- ・障がい児保育が一般財源化されていることから、市町村の取り組み格差の問題を検討してほしい。
- ・保育所での受け入れが必要な場合であっても、職員不足（経費不足で）職員を採用できない。特に障害児受け入れに関しては、今認定子ども園の幼稚園部で補助金があるので受け入れてきているが、経費の有無により、職員が配置できるかどうか、保育園で受け入れ出来るように出来たらと願っています。入所決定や保育料の徴収を行うという声をききますが、これ以上事務が増えると温かみのある、子どもに寄り添った保育にかける力が入りません。全ての事務量が毎年毎年増え続けています。事務員をおくようにしていますが、事務員は、職員配置に入っていません。従来通り、入所決定や保育料徴収は行政でよろしく願いいたします。
- ・ここ数年、気になる子どもが大変増えていますが、職員の配置人数は昔のまま、障がい児と認定されても0.5人分の補助金のみ。保育制度が大きく変わろうとしている今、一人一人の子どもの保育の質を保障するならば、職員の配置人数をぜひ見直して頂きたい。
- ・昔と違い、今の子どもは難しい子が増えていると思います。その中での、保育士の加配が厳

しくなっていると思います。もう一度、加配の見直しをかけてもらいたいと思います。

- ・今はいろいろな子どもの姿がある為、小学校でも30人学級になってきている。保育園もそのところを見直して欲しい。軽度やボーダーの子ども達が、クラスに何人かいるが、一人担任で四苦八苦している現状がある。
- ・障がい児とはっきり認められる子より、グレーゾーンの子が多く、職員の子育てにより良くなるのだろうなと思っても、なかなか1対1の関わりが時間的、人的に持てない事があるので、人的な増員を望みます。1歳などは、保育士1名に対して4名の子ども位でやっとのような時があります。
- ・最近、特に気になる子、特別支援の必要な子どもが増えているようです。早期発見と、その対応が大切だといわれていますが、その為にも保育士定数の見直しを行い、子どもに十分、行き届いて、早期発見につなげてほしいと思います。
- ・障がいを持っている子どもが増えてきている。その子ども達同士で刺激しあったりして現場は大変である。又、突然パニックに陥るので、お友達がケガをしたり危険な事がたびたびある。しかし、行政も専門機関も手が回らない様に思う。
- ・気になる子の親にそれらしきことを質問すると大変です。認めようとしなない。保育士は一生懸命に指導していても職員の指導を非難されるので困った。

## 2. 総合的考察

今回の調査は「子ども・子育て新システム」の基本制度案要綱が示され、各ワーキングチームによってその検討が進むプロセスと重なった。「こども園」(仮称)の姿が徐々にイメージ化されるようになっていく中で、この調査の考察も、「子ども・子育て新システム」を抜きには語れない。したがって、本考察でも調査結果を踏まえながら新制度の課題について考察することとする。

### (1) 子どもを中心とした制度となっているのか

「子ども・子育て新システム」が真に子ども中心の制度となっているのかが、まず十分に検討されるべきである。子育て中の親(あるいは親に代わって子どもを養育する大人)にとって便利で都合の良い仕組みが、子どもにとって最善の利益になるとは限らない。とりわけ子どもにとって乳幼児期は、基本的愛着をはじめとするヒトとしての心身の基盤を形成する重要な時期であることを考えると、新システムが子どもの発達や成長をしっかりと保障する仕組みとなっているかが大変重要である。これまでの保育制度は、不十分ながらも最低基準を設定し一定以上の保育の質を確保するとともに、障がい児保育を展開したりひとり親家庭の優先的入所に

配慮するなど、児童福祉施設として地域に貢献してきたが、営利を目的とした事業者が参入し契約制度が導入された場合、親の金銭的状況や偏った希望により子どもの育ちのニーズが十分に満たされなかったり、あるいは親の希望と子どもの真のニーズのミスマッチが起こる可能性が十分にある。また、営利追求による保育士の質の低下や待遇に関する問題なども懸念される。加えて、契約制度が子ども虐待等の通報を抑制させる方向に働く可能性も否定できない。子どもの目線で、本当に子どものための制度となっているのか、多角的かつ慎重に検討する必要がある。

## (2) 地域間格差に対応できる制度となっているのか

昨年度や今年度の調査では、都市圏における待機児童の問題と、過疎地における少子化の問題が浮き彫りになった。都市圏では8.5割の保育所が待機児童を抱えている一方で、過疎化の進む町村では、少子化で5.5割の保育所が定員割れになっている。町村ではすでに幼稚園は撤退し、公営保育所が唯一の子育て資源となっている地域も少なくない。また町村では、すでに保育所の統廃合もかなり進んできているように調査からは推察される。このような二極化された子どもたちを取り巻く子育て環境に対して、新システムはどのように対応できるのか具体的に検討する必要がある。給付も新たな形態となり、市町村の公的責任も変化した場合、多様なサービスが用意されても、1町村では維持ができなかったり、広域保育サービス等に代替したりした場合、新システムはこういった過疎地域の保育資源確保に大きな打撃を与える懸念がある。地域から子育て資源が消滅した場合、その地域の過疎化はさらに進むこととなるであろう。

一方で、都市圏では待機児童が大きな問題となっている。新システムがこういった都市部での待機児童にどれだけ有効な対策となるのかについても、しっかりと検討する必要がある。現在とりわけ0歳、1歳、2歳児の待機が問題になっているが、調査では3歳児未満の保育について、現行の最低基準では不十分であるとの指摘も数多くみられた。保育の質を向上させつつ待機児童を解消することが今後求められる方向性であるが、新システムはそれに応えることができるのだろうか。

新システムは、子育てという側面から、地域で暮らす人々の日常生活に大きな影響を与える。様々な地域のそれぞれの課題に適したサービスの提供が可能になるように、柔軟な個別的あるいは付加的なサービスの提供についてさらに具体的な検討をする必要がある。

## (3) 皆が納得できる制度となっているのか

これまで保育所と幼稚園が日本の乳幼児の養育を支えてきた。新システムは、この従来の制度を大変短い期間で強力に一変させようとしている。それぞれのワーキングチームは予定されたタイムテーブルに沿って粛々と検討を進めている。異なった立場から出されている様々な意

見をどのようにとりまとめていくのかは不明だが、この勢いからすると、新システムはこのまま予定通り23年の通常国会で審議にかけられていくのだろうか。新システムについては、今回の調査でも賛否は分かれ、また制度のイメージを描けず判断に困るとの声も多くあった。加えて予算措置も大変不明確で、将来への不安を多く抱えている。幼保一体化という大きな改革を行うにはあまりに早急であり、関係者の十分な論議が尽くされない現状がある。現場で働く保育所や幼稚園の従事者、子どもを養育中の家庭や自治体関係者に、新システムの検討結果を十分に伝え議論したうえで、明確な予算措置を講じ、皆が納得できる制度とするよう、さらに時間をかけて論議を尽くす必要がある。

#### (4) 最後に

保育所にとってこの10年は、保育時間が長時間化し、最低基準や入所定員の遵守が緩和され定員以上の子どもを入所させる一方で、経費が削減され、正規職員に代わって非常勤やパート職員を増やして対応しなければならない10年だった。この10年で、少子化はますます進み、過疎地では子どもの減少が目に見えて進む一方、都市圏では保育の需要は減るところかますます増加し、保育所を増やし定員以上の受け入れをしても待機児童問題はさらに深刻化する10年だった。この10年で、家庭の子育て力はますます低下し、地域における子育て支援サービスは不可欠になるとともに、保育所は地域における子育て支援を担うことを期待され、また保育所自らもその使命感から、厳しい保育体制を何とかやりくりしながら、一時預かり事業を始めとする子育て支援事業を実施してきた10年だった。この10年間で、子どもの虐待はさらに増加し、全国の児童相談所の虐待相談処理件数は、平成21年度44,210件（速報値）と平成12年度の2.5倍となり、保育所でも虐待防止に配慮すべき子どもが3割いる（本協会20年度調査結果より）現状となった。加えて、発達障がいのある子どもや発達の気になる子どもは増え、日常保育における配慮や保護者支援がますます必要となる日々が続いている。

このような厳しい現状の中にあいながら、保育所には『保育所保育指針』にもあるように「入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場」であることが求められている。また、保育所は「保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、子どもの状況や発達過程を踏まえ、保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行う」ことが求められている。また、保育所は入所している子どもの保育に加えて、「家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割」を担う役割がある。そして、保育所で働く保育士には、「倫理観に裏付けられた専門的知識、技術予備判断を持って、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」ことが求められている。

足早に検討が進められる新しい保育制度「子ども・子育て新システム」の目的は、

- ◆すべての子どもへの良質な育成環境を保障し、子どもを大切にできる社会
- ◆出産子育て就労の希望がかなう社会
- ◆仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会
- ◆新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会

の4点であるが、最も重視されるべきは「すべての子どもへの良質な育成環境を保障し、子どもを大切にできる社会」である。

しかし、これまでの新システムに関する検討や内閣府行政刷新会議の議論からすると新システムはむしろ「新しい雇用の創出」や「仕事と家庭の両立支援」に重点が置かれた制度ではないかと大きな危惧を感じる。制度はどんな目的で作られたかによってその内容は大きく異なってくる。もしも新システムが雇用の創出に重点を置くものであるのなら、それは子どもの最善の利益とはかけ離れた制度となってしまうであろう。また、働く親にとって便利な「仕事と家庭の両立支援」も、子どもにとっては必ずしも最善の利益をもたらすものではないこともすでに明らかなことである。

「新システム」に示された多様な保育サービスが、すべて子どもを中心に置き、子どもの最善の利益を一番に考慮したものとなっているのか、次世代を担う子どもたちの発達を保障するにふさわしい質を確保したものとなっているのか、様々な角度からじっくり検討する必要がある。

子育てを経験したものはたぶん皆知っている。幼い子どもであればあるほど、子どもは親（あるいは親に代わって養育にあたる大人）の思うようにはならず、その養育には手がかかることを。しかし、子どもの養育からは、思いがけない喜びや生きがいも与えられることを。子どもから学ぶ人生もまた価値のあるものだ。幼い子どもたちは、今、私たち大人に何をして欲しいと訴えているのだろうか。私たち大人はそんな子どもたちの声に耳を傾けることもできなくなってしまったのだろうか。今はまさに我々大人が子どもたちに何を残せるのかの正念場である。