

## V. これからの人材育成についての考察

### (1) 多様な保育事業の地域特性・保育士確保の手法に関して

普光院亜紀

#### はじめに

各調査項目の詳細については、ここまでの各委員の分析で明らかにされているので、ここでは、今回の調査の中から特に注目された部分として、多様な保育の実施状況について横断的な比較をし、考察することにする。

#### 1. 3事業の実施状況の概観

多様な保育事業のうち、詳細を調査した一時預かり事業、延長保育促進事業、地域子育て支援事業の3つについて実施状況を比較すると、[図1](#)および[図2](#)のようになった。ちなみに、これらの集計では、地域子育て支援事業について「地域子育て支援拠点事業」の実施率と「市町村または保育所独自の制度」の実施率を合計して地域子育て支援事業の実施率としている。

#### (1) 延長保育促進事業、地域子育て支援事業、一時預かり事業の順で実施率が高い

[図1](#)の「総計」で見るとおり、全国値では、延長保育促進事業の実施率が高く、次いで地域子育て支援事業、一時預かり事業が拮抗している。

#### (2) 所在する自治体の人口規模よりも地域による違いのほうが大きい

これを、[図1](#)の所在地区別（回答施設が所在している市区町村の人口規模別）の数値で見ると、都区部・指定都市で地域子育て支援事業の実施率が目立って高いほかは、大きな特色は見られない。しかし、[図2](#)の地域区分別の数値で見ると、地域区分によって実施事業に特色があり、地域区分による違いのほうが市区町村の人口規模による違いよりも大きいことがわかる。

ちなみに、[図2](#)の地域区分別のグラフの地域の並べ方は、人口規模の大きい自治体（都区部・指定都市～中都市）に所在する回答施設が多い順に配置した（[図3](#)参照）。つまり、[図2](#)の地域区分は左から中・大規模の自治体の回答施設が多い順に並んでいる。

図1 所在地区別の実施率

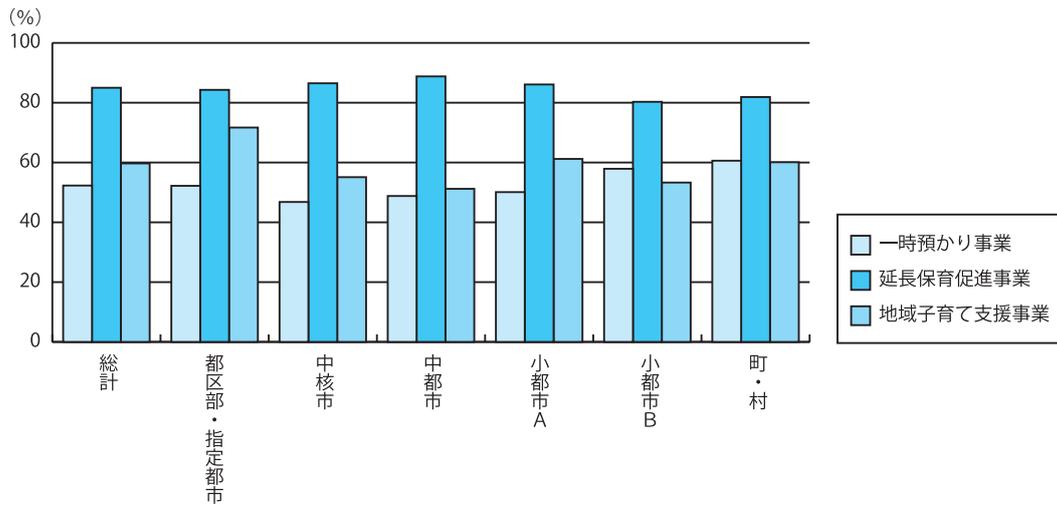


図2 地域別の実施率

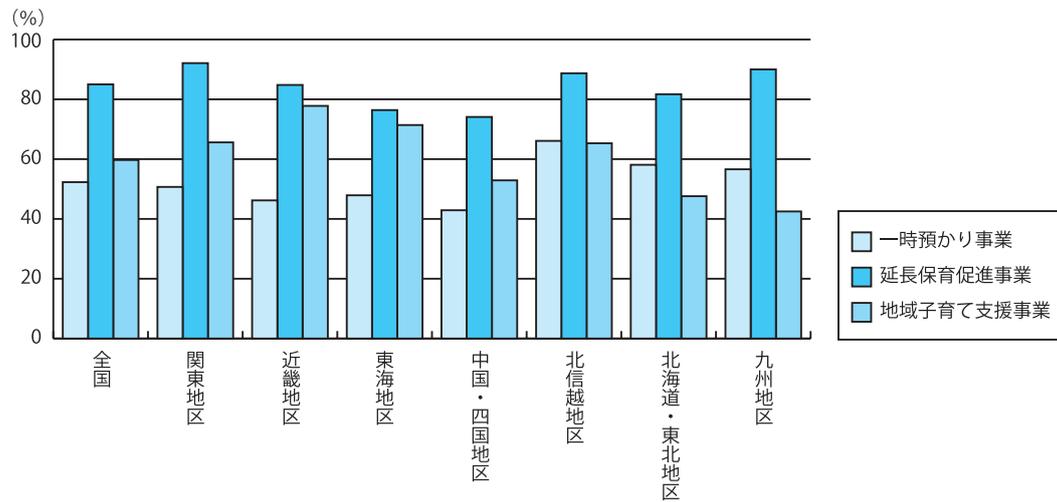
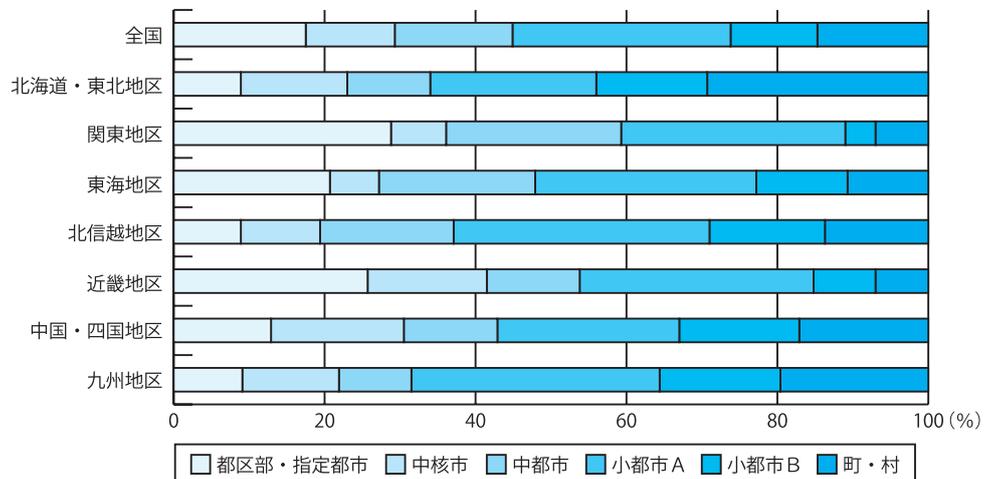


図3 各地域区分の回答施設の所在地区分構成比



### (3) 延長保育促進事業・一時預かり事業は民営、地域子育て支援事業は公営の実施率が高い

さらに、公営・民営という経営主体の違いに着目したのが、図4である。

一時預かり事業、延長保育促進事業はともに民営のほうが実施率が高いが、地域子育て支援事業は公営のほうが実施率が高いという結果が出た。この傾向は、地域別に細分して見た図5でも一貫しているが、地域によって公営・民営の取り組み方に特色があることがわかる。

図4 経営主体別の実施率（全国）

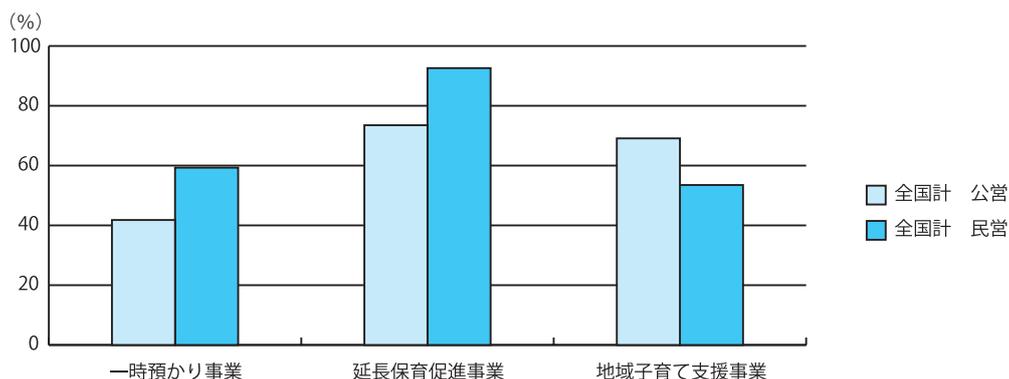
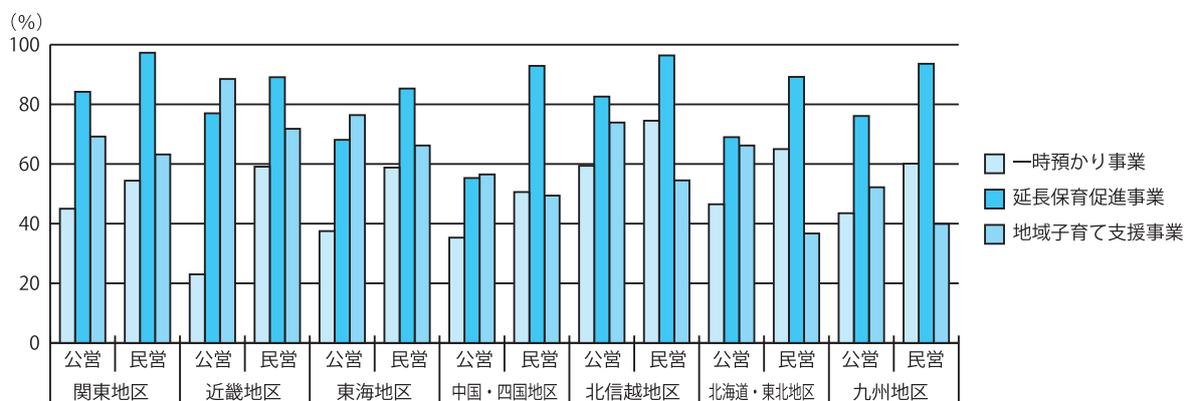


図5 経営主体別実施率（地域区分別）



## 2. 実施状況についての特記事項

### (1) 一時預かりは北信越地域でよく実施されている

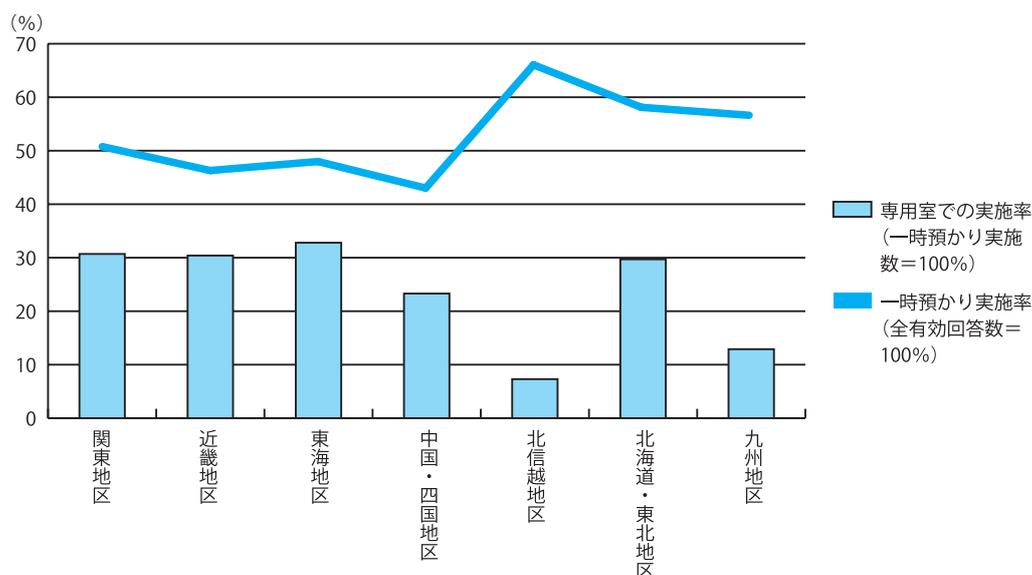
図2で見ると、一時預かり事業は関東地区が約50%の実施率で、近畿地区、東海地区、中国・四国地区はこれを下回る一方で、北信越地区、北海道・東北地区、九州地区はいずれも50%以上の実施率となっている。特に、北信越地区は約66%に達している。公営・民営を分けている図5を見ると、一時預かりの実施率のトップは北信越地区の民営であり、公営でも平均以上に実施されていることがわかる。

北信越地区の石川県、福井県などでは、「マイ保育園制度」が実施されている。保護者が「マ

イ保育園」を選んで登録すると、その保育所が「かかりつけ保育園」として育児相談などの子育て支援を行うが、このとき一定回数の無料の一時預かりも提供される。「マイ保育園制度」は母子手帳交付時に案内されるが、早い時期に家庭と保育所がつながることによって、養育困難などの状況も早期発見し支援につなぐことを狙っている。独自の取り組みとして注目され、他の地域へも取り組みが広がっている。

保育所で行う一時預かりは、児童福祉施設最低基準の設備基準や人員配置基準を満たすことが求められているが、専用室の設置は義務づけていない。本調査では、専用室を設けているかどうかも調べているが、一時預かりを実施している保育所のうち専用室を設けている割合と一時預かり事業実施率の関係を照合したのが、[図6](#)である。北信越地区では専用室の設置は少なく、常時保育児の保育室に受け入れることで一時預かりの実施率を上げていることがわかる。九州地区においても同様の傾向が見られる。北海道・東北地区は一時預かり事業の実施率が比較的高いが、専用室を設けている保育所も3割程度あり、北信越地区や九州地区よりも多い。

**図6 一時預かりの実施率と専用室での実施率**  
\*一時預かりの実施率と専用室での一時預かり実施率は母数が異なる



専用室の必要性は、受け入れ児童数によっても異なると思われる。人数が多い場合は、常時保育のクラスに受け入れることで、双方の子どもにデメリットがある場合もあると考えられ、子どもに合わせた実施が望まれるところである。

## (2) 延長保育の実施率が90%前後の地域では公営も健闘している

延長保育促進事業はどの地域でも高い実施率となっているが、特に[図2](#)において90%前後に達している関東地区、北信越地区、九州地区を[図5](#)で見ると公営も80%前後の実施率になって

おり、他の地域の公営よりも高いことがわかる。加えて九州地区は公営：民営が2：8と民営の比率が最も高い地域であり、民営の高い実施率が反映している。

### (3) 地域子育て支援事業は公営がよく実施しているが、近畿・東海地区では民営も健闘

地域別に見た図2を見ると、近畿地区と東海地区が70%を超える高い実施率となっており、これに関東地区、北信越地区が続く。

図5で見ると、地域子育て支援事業はすべての地域で公営の実施率が民営を上回っている。近畿地区・東海地区では民営でも地域子育て支援事業の実施率が高く、地域全体の実施率を押し上げていることがわかる。

また、公営はどの地域でも在宅子育て支援の2事業の実施率が「地域子育て支援事業>一時預かり事業」となっている。特に、近畿地区の公営は、2事業の実施率に極端な差があり、自治体の考え方に特色があることが読み取れる。

一方、民営の方は、特に中国・四国地区から右側の地域において実施率が「一時預かり>地域子育て支援事業」となっており、地域子育て支援事業の実施率が全国平均の60%を下回っている。これらの地域の民営では相対的に一時預かり事業が重視されていると言える。

## 3. 実施する理由、実施しない理由の比較

本調査では、3事業について実施する理由・実施しない理由も聞いている。ただし、公営では施設長等に実施するかどうかの決定権がない場合も多いと考えられ、回答は公営と民営を分けてとらえる必要がある。なお、ここでは、有効回答のみを取り上げている。

### (1) 実施する理由：一時預かりはニーズ、延長保育・地域子育て支援は地域の必要性

実施している保育所数を母数として、実施している主な理由（複数回答不可）の得票率をグラフ化したのが図7と図8である。

図7のとおり、公営は当然ながら3事業とも「市町村の方針・要請」が実施理由の1位となった。2位は、一時預かりでは「地域や保護者のニーズがある」であり、延長保育促進事業と地域の子育て支援事業では「必要性を感じている」であった。

図8の民営においては、「市町村の方針・要請」は3事業とも3位であった。1位は、一時預かりでは「地域・保護者のニーズがある」であり、延長保育促進事業と地域子育て支援事業では「必要性を感じている」であった。

「必要性を感じている」という選択肢は、保護者等の要望の有無にかかわらず、地域の子ども・子育ての状況を見て保育所として必要と感じているという意味で設けたものである。延長保育促進事業についてのこの選択肢の文言は、「保護者の就労状況を見て必要性を感じている」

となっており、延長保育を保護者の要望というよりも社会状況からの必要性と受け止めて実施している保育所が多いことが読み取れる。

このように、一時預かり事業は直接的な保護者等のニーズが実施の動機となっているのに対し、延長保育促進事業と地域子育て支援事業は社会状況等からの必要性が実施の動機になっているといえる。

図7 事業を実施する主な理由（公営）＊複数回答不可。各事業の公営「実施している」全国計=100%

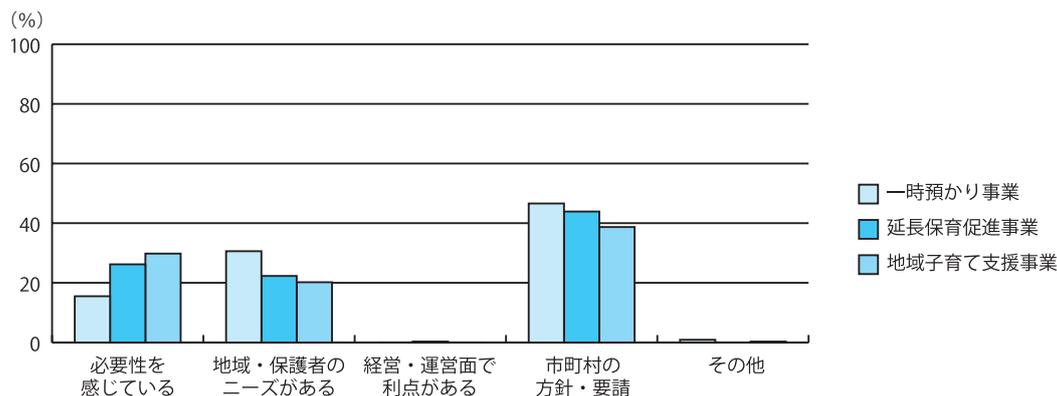
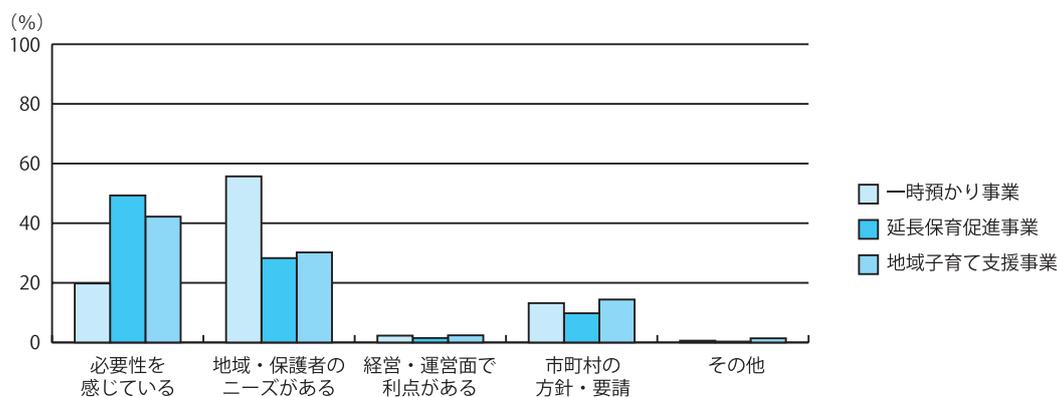


図8 事業を実施する主な理由（民営）＊複数回答不可。各事業の民営「実施している」全国計=100%



## (2) 実施しない理由：一時預かり・地域の子育て支援は実施上の制約、延長保育はニーズ不足

実施していない保育所数を母数として、実施していない理由（複数回答可）の得票率をグラフ化したのが図9と図10である。

なお、「事業独自の選択肢」は、一時預かり事業は「要支援家庭が多く対応不可」、延長保育促進事業は「保育の長時間化には問題を感じているから」という内容で、地域子育て支援事業は独自の選択肢を設けていなかった。

図9のとおり、公営については、「市町村の方針・要請」が1位となった。得票率はいずれも60%を超えており、実施する理由を問うたときよりも20%程度高い。

一時預かり事業では、2位・3位に「設備・環境が不十分」「職員の確保や配置が困難」がほぼ同率で並んだ。延長保育促進事業では、2位が「地域のニーズがあまりない」、3位が「職員の確保や配置が困難」となった。地域子育て支援事業では、2位が「設備・環境が不十分」、3位が「職員の確保や配置が困難」となり、僅差で4位「地域のニーズがあまりない」が続いた。

これに対して、図10の民営では、一時預かり事業と子育て支援事業では、公営の「市町村の方針・要請」をはずした2位以下と同じような傾向となった。延長保育促進事業では、1位が「地域のニーズがあまりない」、2位が事業独自の選択肢である「保育の長時間化には問題を感じているから」、3位が「職員の確保や配置が困難」となった。

公営特有の傾向となる「市町村の方針・要請」と、民営特有の傾向となる「経営・運営面で負担が大きい」を除外すると、実施しない理由は公営・民営でおおむね傾向が似通っているが、「保育の長時間化には問題を感じているから」は民営のほうで多くなった。

図9 事業を実施しない理由（公営） \*複数回答可。各事業の公営「実施していない」全国計=100%

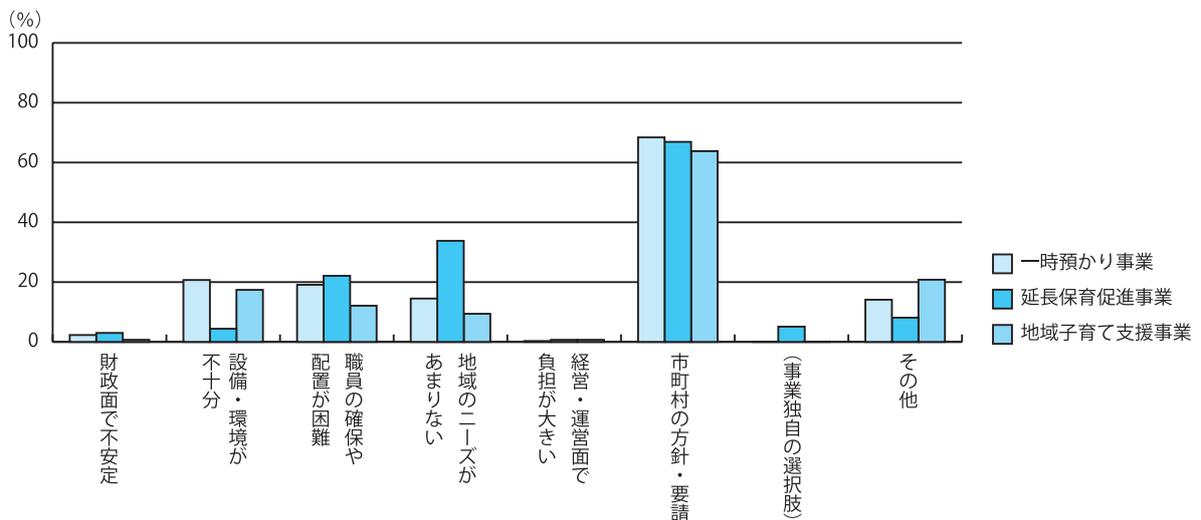
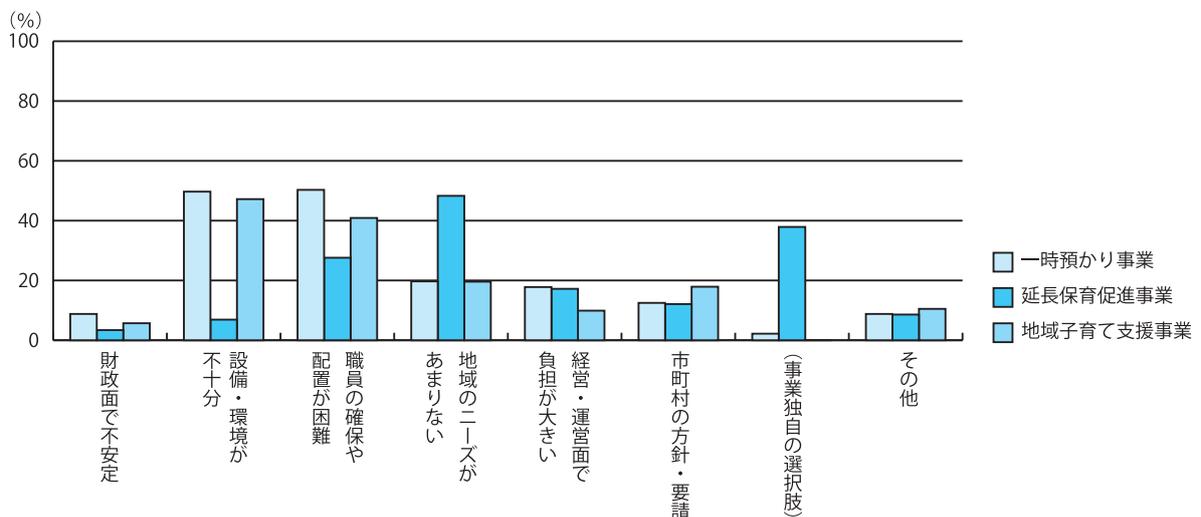


図10 事業を実施しない理由（民営） \*複数回答可。各事業の民営「実施していない」全国計=100%



#### 4. 保育所に望まれること

ここで取り上げた3事業のうち、一時預かり事業、地域子育て支援事業などの在宅子育て支援事業は、現在、NPOなどによっても担われるようになり、それぞれに個性をもち持ち味をもって在宅子育て家庭を支援している。

一方で、保育所は専門職の集団として、また、多数の子どもの発達を支援している現場の判断力をもって、これらの事業を行いうる者として期待されている。また、地域によっては保育所以外に担い手がない場合もある。

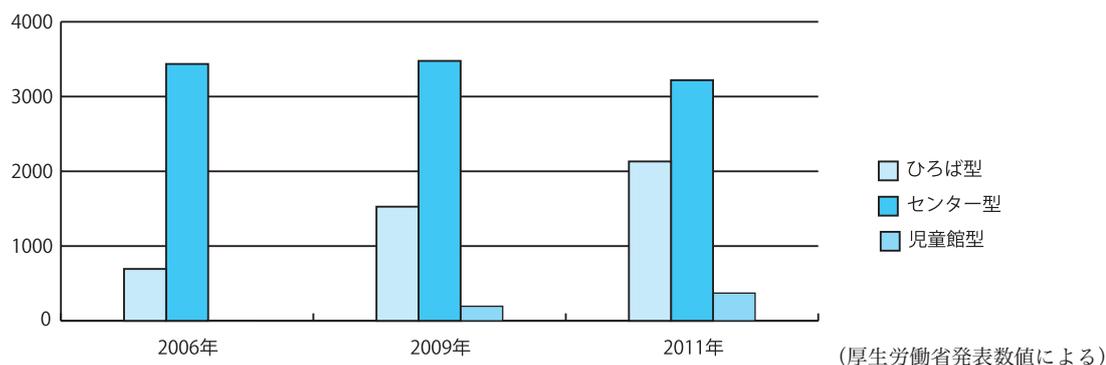
本調査の結果からは、全国の保育所の努力により、これらの事業は着実に全国で普及していることがわかった。

公営については、よい意味でも悪い意味でも市町村の経営的判断に左右される部分が多い点に課題があると考えられた。ニーズとして顕在化しにくいが必要が高いと考えられる地域子育て支援事業を公営が率先して担っている点は、「よい意味」で市町村の方針が生きていると考えられるが、「実施しない理由」として6割以上が「市町村の方針・要請」としている点はどうか。拠点整備ということで箇所数を限定したり、一時預かり事業は特に民間に任せたりなどの傾向があるのかもしれないが、公営の力を活用する姿勢が市町村に不十分である可能性もある。

一時預かり事業や地域子育て支援事業を実施していない民営の4割～5割が設備・環境や職員の確保の難しさを理由として挙げている。これらは支援の質・保育の質にかかわる問題であり、十分な環境を整えずに無理に行おうとすると、子ども（在園児、利用児）にしわ寄せを及ぼしてしまう。子どものための事業であることを忘れてはならない。

厚生労働省の発表数値によれば、ここ数年、地域子育て支援拠点事業は「ひろば型」が増加しており、「センター型」が減少している（図11）。従来の小規模型指定施設の子育て支援センターが「ひろば型」に移行していることも考えられるが、有資格者の配置を要せず、実施日が少なくとも開設できる「ひろば型」は、小規模な事業者にも実施しやすく、担い手がふえると考えられる。

図11 地域子育て支援拠点事業の推移



規模や機能がさまざまなものが地域で役割分担をしながら連携すれば、地域支援はより充実するだろう。保育所としては、周囲の実施状況もふまえつつ、保育所が地域の中で果たせる役割をより積極的に考えていく必要があるのではないだろうか。

延長保育促進事業については、民営が実施しない理由の1位に「地域のニーズがあまりない」が上がった。延長保育ニーズは地域のライフスタイルによって異なるものであり、すでに充足されている場合もあるかもしれない。一方で、2位の「保育の長時間化には問題を感じているから」も実施していない民営保育所の4割弱が票を投じたが、残業なのか変則勤務なのかなど、個別に「ニーズ」の質は異なることも前提に、さらなる議論を要する部分と考えられる。

昨年成立した子ども・子育て関連3法による制度が開始されると、これらの事業もその体系の中で運用されることになる。市町村はニーズを調査・把握して、施設保育も地域子育て支援も含めた子ども・子育て支援事業計画を策定しなければならない。このとき、数値によるニーズ把握に加え、子どものニーズ（子どもに必要なこと）という視点からも事業の中身を検討し、地域のグランドデザインを描く必要があるだろう。

きわめてマクロなとらえ方であるが、地域ごとの共働き率と乳幼児の虐待被害率は負の相関関係にあるという検証結果がある。「共働き率が高い（低い）地域ほど乳幼児の虐待被害率が低い（高い）」という。共働きをしている家庭は、保育所の支援を受け孤立しないで子育てができていると考えられ、そのような環境がより多くの家庭のために開かれることが望まれている。保育所の果たしている役割は考えられている以上に大きなものであり、新しいしくみを開始しようとする今、制度面の改善によりさらに機能が拡充されることを期待している。

## (2) 子ども・子育て関連3法と今後の展望

太田嶋信之

### 1. はじめに

平成24年8月、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を推進するために、子ども・子育て関連3法が成立した。平成27年度からの施行に向けて平成25年度より検討や準備がスタートする。今後、3法の施行に伴い乳幼児期の学校教育や保育、地域の子ども・子育て支援については、基礎自治体（市町村）が実施主体となって進められ、子ども・子育て会議についても努力義務とはいえ、市町村に合議制機関として設置が求められることになり、各市町村で事業計画を策定し独自性を出しながら、その地域のニーズや実情に合った仕組みを作っていくことになる。

子ども・子育てを取り巻く現状をみると、急速な少子化の進行、子ども・子育て支援の質量の不足、子育ての孤立感と負担感の増加、地域の実情に応じた提供不足など深刻さを増している。さらに都市部を中心に待機児童も一向に減少しない状況であり、解消のためには保育の量的拡大・確保が不可欠となっている。国は有効な手段として、認定こども園の改善を行うとともに、小規模保育、家庭的保育など地域型保育及び地域の子ども・子育て支援の充実を図ることにしている。

保育所はこれまで長い歴史の中で、常に地域に密着した形で子どもの養護と教育、地域の子ども・子育て支援を行い、豊富な実績と経験を積み重ねながらその使命と役割を果たしてきた。平成27年度からの3法施行に伴い、認定こども園へ移行すべきか、現状のまま続けるか判断を迫られることになるわけだが、深刻な子ども・子育ての現状を改善するために、また子どもの最善の利益を守るために、そして地域の子ども・子育てを支援するためにどう対処すべきか早急に検討と対応を考えなければならない。

### (1) 認定こども園への移行について

認定こども園については、幼児期の学校教育・保育を総合的に提供するという一方で、幼稚園と保育所の良さをあわせもつ“幼保連携型認定こども園”の改善等、及び移行を促進していくことになっているが、幼稚園も保育所も現時点では移行に慎重なところが多い。移行に慎重な幼稚園は“建学の精神”をその理由にして保育所機能を併せ持つことに抵抗感を示している。学校教育を行う幼稚園としては格が下がりプライドが傷つくと明言する経営者もいる。保育所においても児童福祉としての専門性と養護面を強調し、教育面でも幼稚園と対等の幼児教

育を行っているという自負を示す保育所長や理事長も多い。

しかし、こうした慎重論が多く見られる反面、すでに移行のための準備を着々と進めている保育所、幼稚園もあるようだ。移行するためには一定の移行期間が必要であり、とくに幼稚園では給食室や乳児室などの設備整備や養護を中心とする保育内容の検討が必要なため、すでに準備に入っている幼稚園もある。保育所でも移行準備を進めているところがある。

## (2) 多様な保育事業、子育て支援

小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育などの地域型保育については、待機児童解消にも期待されているところであるが、保育の質の確保が課題であり、安全かつ安心して預けられる環境整備が求められる。バックアップ施設と言われている認定こども園等との連携や協力体制の整備、地域型保育に携わる人材の確保と育成が必要となる。すでに制度化されている地域子育て支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業、延長保育事業、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブなど広範囲にわたる多様な事業についても、その拡充は大いに期待される場所である。

今後、新たに利用者支援ということで、地域子育て支援センター等に地域の子育て資源に精通した子育て支援コーディネーターを配置することも考えられている。子ども・子育て支援の利用にあたり、適切な助言や相談に応じられる仕組みが作られるということになり、効果のある仕組みとなることを期待したい。

## (3) 調査結果から 一求められる制度の改善一

多様な保育ニーズに対応するために、多くの事業がすでに実施されているところだが、今回の調査結果をみると、現場では制度上や設備上の問題、人材確保や採算面等の厳しい現状がみられ、運営面や経営面において様々な支障が出ていて、見直しや改善が必要であることがわかる。

一時預かり事業や地域子育て支援事業について調査結果をみると、地域のニーズがあるにも関わらず設備や環境が不十分であったり、職員の確保や配置が困難であったり、また市町村の方針や意向などの理由で事業の継続が困難な現状がみられた。また実施していない保育所でも同様な理由により取り組めないでいる状況もあった。

延長保育事業については84.9%の保育所で実施していた。取り組み状況は地域間で格差があるものの、利用者のニーズにはある程度対応できている状況であった。しかし市町村の方針や意向で実施できないケースもあり、保護者の多様な働き方に十分応えているとは言えない。

その他の保育所で実施されている子育て支援関連事業については、実施している割合は10%前後と少ない。放課後児童クラブ13.4%、休日保育事業10.6%、特定保育事業9.5%、病児・

病後児保育事業8.9%が上位となっている。現在は実施していないが、今後検討を考えている事業をみると、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブ、休日保育事業を挙げている割合が高い。しかし具体的に実施を考えているかとなると1.4%と極めて少ない。考えていない30.1%、わからない27.1%、未回答27.0%という調査結果からみると、実施したい気持はあるものの、具体的なことは考えていなくて、前向きに取り組む保育所は極めて少数にとどまっている。

中でも病児・病後児保育事業と休日保育事業については、必要性を認める反面、事業そのものの拡充には、子どもの利益を考慮すると賛成しかねるといった賛否両論があり、事業の充実よりも親の働き方の見直しを優先すべきだという声も多い。

## 2. 子ども・子育ての現状と課題

### (1) 現状

子ども・子育てをめぐる環境については年々厳しい現状となっていることは改めて言うまでもない。家庭を築く礎となる結婚や出産が困難な状況にあまり進展はない。そして家庭を持ったとしても核家族が圧倒的に多い。さらに共働き家庭が増加しているため地域のつながりは希薄化していて、家庭や地域での子育て力・教育力も低下していると言わざるを得ない。子どもが育ちにくく、親も育てにくい環境になっていることは間違いない。国としては子ども・子育てをめぐる現状を次のように捉えている。

①急速な少子化の進行 ②結婚・出産・子育ての希望がかなわない現状 ③子ども・子育て支援が質・量ともに不足 ④子育ての孤立感と負担感の増加 ⑤深刻な待機児童問題 ⑥放課後児童クラブの不足 ⑦M字カーブ ⑧子育て支援の制度・財源の縦割り ⑨地域の実情に応じた提供対策が不十分

このような子ども・子育ての現状を踏まえて、国では子ども・子育てに関する課題として(1) 質の高い幼児期の学校教育、保育の総合的な提供、(2) 保育の量的拡大、(3) 地域の子ども・子育て支援の充実の3点を挙げている。この3点の課題解決を図れば、結婚・出産・子育ての希望が叶い、少子化にも歯止めがかかり、また子ども・子育て支援が充実して子育てにも夢がもてる、そして保育所の待機児童の解消も期待できる、ということになる。

「子ども・子育て3法」はこのような“子ども・子育て社会”を実現するために定められたわけだが、その実現に向けて国、都道府県、市町村、保育・教育関係者、事業者等がそれぞれの立場における役割を果たしながら、相互間の連携と協力体制を図り、十分な議論や検討を重ね、安心して子どもが産めて子育てが可能な社会の実現に向け前進していくことに期待したいところである。

## (2) 課題

質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供については、具体的には「幼保連携型認定こども園」の改善等を行い、認可や指導監督の一本化、学校及び児童福祉施設としての法的位置づけをするというものである。しかし新たな幼保連携型認定こども園に保育所や幼稚園がどの程度移行するのかは不明である。また“質の高い保育・教育”についても具体的に何を以て質が高いというのか、子どもの立場、保育・教育関係者の立場、保護者の立場でその思いは異なり、社会における認識も多様である。加えて認定こども園の評価についても現時点では箇所数が少ないため判断が難しい。

保育の量的拡大については、とくに都市部において認定こども園に加えて、小規模保育事業、家庭的保育事業等の地域型保育を増やすことで待機児童の解消を図ることが考えられている。しかしこれら地域型保育給付の対象となる事業については、事業内容や質に対する信頼性は現時点では乏しく、給付内容についてまだ不明である。ただ今後、そうしたことが明らかになり、実施する事業者が増加していけば待機児童解消には必ずつながるものと思われる。

子育て支援の充実については市町村の実施事業となるが、地域によって保護者のニーズは多様であり、市町村間や地域間で実施事業内容が異なる。一時預かり、地域子育て支援拠点事業、延長保育などは一般化されているが、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブ、休日保育については実施している保育所はまだ少ない。なかでも放課後児童クラブについては「小1の壁」と言われるように全国各地で不足している現状があり、保育所を終了した後、学区の放課後児童クラブに入らず、母親が仕事を断念せざるを得ないケースも出ている。

## 3. 認定こども園は質の高い幼児期の学校教育・保育を実現できるか

新たな子ども・子育てシステムの最大のねらいは、幼保一体化により待機児童解消を図ることである。そのために新たなシステムでは従来の「幼保連携型認定こども園」を改善して、質の高い幼児期の学校教育と保育を行う学校及び児童福祉施設として法的に位置づけた。認定こども園法の改正により、従来の幼保連携型認定こども園（保育所と幼稚園の2認可+認定こども園認定）から、新たな幼保連携型認定こども園（1認可の単一施設）へと改まることになった。

### (1) 幼稚園、保育所の評価

新たな幼保連携型認定こども園については、当初の総合こども園構想とは違い、設置主体を国、自治体、学校法人、社会福祉法人のみとし、株式会社等の参入は認めないとしたことは極めて高く評価できる。社会福祉法人や学校法人等は子どもの最善の利益を実現することを使命とするが、企業等は企業利益を追求することを使命としているので、全くその存在意義は異なる。

るものである。保育や教育という営みは、非効率で不採算の事業である。一人の子どもにずっと寄り添いながら丁寧に関わったり、保護者の相談には時間を超えて応じたりする場面は日常的に行われていて、ひたすら子ども一人ひとりの健全で豊かな育ちと保護者支援のために保育や教育は存在するのである。

このように設置主体が国、自治体、学校法人、社会福祉法人に限定されたことで、幼保連携型認定こども園に一定の保育の質確保が保障されたと言ってよい。しかし、同じ幼保連携型認定こども園でも、幼稚園を母体とした認定こども園と、保育所を母体とした認定こども園とでは、使命や役割への認識には隔たりがあることが考えられる。

幼稚園から移行した認定こども園では、当分の間は3歳未満児や長時間保育の児童の受け入れには慎重になる可能性が高く、福祉的・養護的な保育よりも、幼児教育としての保育に重点を置くと思われる。保護者支援や地域の子育て支援についても保育所とは取り組み内容、量・質ともに異なる可能性もある。

保育所から移行した認定こども園においては、これまでと同様、教育と福祉・養護が一体的に行われることには変わらないが、教育内容に関しては保護者や社会に対して積極的な情報発信することが必要である。保護者支援や地域の子育て支援についても、認定こども園の重要な使命・役割として、一層の専門性を発揮しなければならない。

今後、子どもが保育を受ける場所というのは、幼保連携型認定こども園、幼稚園、保育所が中心となる。これらの中で質の高い保育・教育を行う施設はどこなのか、そもそも何をもって質の高い保育・教育というのか。それは学校教育なのか、保育所の養護と教育なのか、多様な保育ニーズ対応なのか、教員や保育士の資質や専門性なのか、それとも伝統やブランド力なのか、評価はいろいろと分かれるところだ。

幼稚園は子どもに学校教育を行う学校ということで、教育施設としての一定の社会的評価があり、伝統やブランド力などにより人気度が分かれる。保育所の場合は保護者ニーズへの対応度、自宅や職場との立地上の利便性、保育内容などで評価が決まり、保育所としての伝統やブランド力というのは、どちらかという存在しないと言ってもよい。もしあったとしても評価とはあまり関係がない。

## (2) 幼保連携型認定こども園の評価

それでは、幼保連携型認定こども園はどうかというと、学校という法的位置づけがされたことで保育所よりは社会の評価は高まる可能性はある。しかし幼稚園の場合は移行により保育所機能が付加されたとしても、主に幼児教育を行う施設という点において、社会の評価はあまり変わらない可能性がある。

ブランド幼稚園や伝統ある幼稚園については引き続き安定した評価がされると思われる。

しかし、子どもの立場に立った場合、質の高い保育・教育というのは、適切な環境の中で資質の高い保育者によって、子ども一人ひとりの発達に応じて持っている力を最大限に引き出すことである。そして保育に欠ける子どもや必要とする子どもに対しては十分に行き届いた養護が行われることである。

幼保連携型認定こども園が質の高い保育・教育を行う施設として高い評価を得るためには、学校教育と保育（養護と教育）がバランスよく行われ、保護者の多様なニーズに応える柔軟性のある機能を備え、地域における重要な子育て支援拠点としての使命と役割を果たしていくことである。そういう意味では保育所から移行した認定こども園の方が、幼稚園から移行した認定こども園よりもスムーズな運営ができる可能性は高い。幼稚園から移行した場合には、幼児教育に関しては引き続き一定の評価は得られると思うが、養護面と、保護者支援、地域の子育て支援に対しては、より一層の専門性を高めていくことが求められる。

#### 4. 幼保連携型認定こども園への移行判断について

幼稚園及び保育所から幼保連携型認定こども園への移行については義務づけないことになっていて、政策的に促進していくとしている。政策的な促進については財政面のインセンティブが働くように誘導すると言われているが詳細については今は明らかではない。しかし財政面でのインセンティブがあるとすれば、移行への判断材料の一つになることは間違いない。社会福祉法人も学校法人も安定した経営をおこなうためには、安定した財政基盤を築かなければならないわけだから移行が促進される可能性は高い。

経営上の問題として留意しなければならないことは、公定価格がどのように設定されるかということである。試算の算出根拠の中に質の向上と保育士の処遇改善が反映されていなければならない。また施設型給付については「満3歳以上児に対する標準的な教育時間に応じた給付」「保護者の就労時間等に応じた保育に対応する給付」「満3歳未満児の保護者の就労時間に応じた保育に対応する給付」により構成され、保育の必要量に応じて支給額が異なってくる。したがって現保育所制度と比較して財政面にどのような影響があるのか詳細は分からないため、もう少し明確にならないと移行にブレーキがかかる可能性がある。

それでは経営上のメリットがあれば、すべての保育所や幼稚園が移行するかというと、それも疑問である。幼稚園の場合、多くの幼稚園には建学の精神があり、幼稚園案内やホームページに掲げられているように、幼稚園設立者の熱い思いが、望ましい子ども像や人間像という形で書かれていて、教育目標という形で示されている幼稚園もある。

幼稚園関係者の中に、こうした建学の精神は幼保一体化と相いれないものがあり、幼稚園は保育所の設立精神や理念とは違うということを明言する経営者がいる。保育所の理念には望ましい子どもの姿を掲げている保育所から、児童福祉や社会福祉の精神を理念として掲げている

保育所までいろいろある。ただ幼稚園も保育所も子どもの健やかな成長や幸せを願っているという点では共通していて、保育所の理念と幼稚園の建学の精神を比較しても、目指す方向性に大きな相違はないと思われる。

しかし、幼稚園関係者の多くは保育所の機能を併せ持つことに対して、つまり児童福祉施設としての役割と使命を担うことに難色を示す。保育に欠ける子どもを保育するという児童福祉の精神は、建学の精神にはないということで、なかなか受け入れられないという印象を持つ。幼稚園と保育所にはそれぞれ戦後67年の異なる長い歴史があり、簡単には一体的に考えることは難しい。

移行に難色を示す理由としてもう一つ考えられることは、乳児室や給食設備の設置をしなければならないことである。設備投資のための資金調達もしなければならない。さらに乳児保育の経験がないために0歳児・1歳児の保育に対してかなり慎重になっていることも確かである。加えて保育時間が長時間になるために、研究や研修の時間が確保できなくなることも大きな理由となっている。

このようなことを考えると、政策的に移行を誘導していくと言っても、乗り越えなければならない課題も多い。

## 5. 新たな制度で待機児童はなくなるか

子ども・子育て関連3法に基づく新たな制度作りの背景には待機児童解消があることは言うまでもない。待機児童解消に最も期待されるのは「認定こども園」である。多くの幼稚園が幼保連携型認定こども園に移行し3歳未満児保育に取り組みれば、待機児童は一気に解消すると思われる。また地域型保育給付の対象となる小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育が増えていけば、同じように3歳未満児の待機児童はかなり減少する。

幼稚園の幼保連携型認定こども園移行については、先述したように現時点では課題も多く慎重論もまだ強い。移行の機運が高まるとしたら、何らかのインセンティブを含む経営上のメリットがあるとか、幼保連携型認定こども園の社会的評価が高まるとか、幼稚園のままでは経営上危機的な状況が予想されるといったことがなければ、当面、期待は難しいかもしれない。しかし、国や自治体が政策的な誘導策を積極的に働きかけるならば、急速に移行していくことも考えられないことはない。ただし幼稚園が0、1歳児の保育を何人程度受け入れることができるかによって、移行は進んだものの待機児童の多くを占める0、1歳児の解消にはつながらない可能性もでてくる。

一方、都市部において、認定こども園等をバックアップとして、地域型保育給付の対象である小規模保育事業や家庭的保育を増やすことで待機児童の解消を図ることが考えられているが、ある程度は期待できるだろう。しかし、これらの地域型保育は3歳未満児を対象としてい

るため、幼稚園の認定こども園への移行が進まなければ、3歳以上児の長時間保育を必要とする子どもの受け皿としての施設が不足して、待機児童解消はそれほど期待できない可能性もある。幼稚園の認定こども園移行の有無が、待機児童解消の鍵を握っているとも言える。

## 6. 基礎自治体との関係強化を

幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援に共通の仕組みとして、基礎自治体である市町村が実施主体となるため、市町村との関係を強化することが、保育所の発展・充実にとって大変重要になる。国や都道府県の役割は実施主体の市町村を重層的に支えていくことになっているが、主体となるのは市町村であり、市町村が地域のニーズに基づき計画を策定し、供給体制や基盤整備を行い、給付や事業を実施していくことになる。

平成25年度から、国は「子ども・子育て会議」を設置し、市町村においても設置は努力義務になっているが、多くの市町村では地方版の「子ども・子育て会議」を設けることが考えられる。新たに設置するケースもあるだろうが、既存の子ども・子育てに関する市町村の合議制機関である児童福祉審議会や学校教育審議会等が、その役割を果たすケースも多いのではないかとと思われる。

地方版の子ども・子育て会議には、子育て当事者等の関係当事者が参画・関与できるため、保育所関係の代表等が参画して、地域の子どもに一人ひとりに質の高い保育・教育が提供され、行き届いた地域の子育て支援が実施できるように提言や意見を述べるなど、積極的に関与していく必要がある。保育所、幼稚園、認定こども園、地域型保育施設等の供給体制や適正配置、そして障害児や社会的養護が必要な子どもとその家庭への支援体制などにも十分留意しなければならない。そのための予算確保にも積極的に関わり、必要財源について提言や意見を述べるべきである。実施主体である市町村との関わりを強化し、保育現場と市町村が一体となって、こども・子育て支援の推進に努めていく必要がある。

## 7. 子どもの最善の利益を実現するために

子ども・子育て関連3法の趣旨は幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することだが、言い換えれば“子どもの最善の利益の実現”を推進することである。

子どもの最善の利益とは、児童憲章にも定められているように、子どもの人権が尊重され、良い環境が用意され、生命が守られ、適切な教育を受けられ、そして愛情に包まれ育てられることである。

そのためには、基本として良い家庭環境が子どもに与えられることである。家庭は子どもにとって安心できる場所でなければならない。核家族や共働き家庭が増えると、どうしても親子の関わりが希薄になる可能性が高く、家族がゆったりと過ごす時間が不足する。そうしたこと

を解消するためには働き方の見直しが求められる。調和のとれた生活と働き方の見直し、つまりワークライフバランスの確保が必要となる。

乳幼児期だけでなく小学校期までは、親子がともに過ごす時間の確保が重要であることを社会全体で確認し合い、長時間労働をなくし休日がしっかり取得できる労働環境を作る必要がある。

一方でゆとりを持って子育てをしていくためには、一定の生活水準が確保されなければならない。非正規労働者から正規労働者への見直しが図られ、一定の賃金水準を確保して、ワーキングプアと呼ばれる状況からの脱却を図る政策が求められる。

いわゆる専業主婦家庭においても同様なことが言える。子育て中に父親の協力が得られないと、子育ての孤立感や負担感の増加につながり、子どもにとって良好な家庭環境ではなくなる。父親の働き方の見直しが考慮されるとともに、子育ての孤立感や負担感を解消するための地域における子育て支援体制の充実が不可欠になる。

今回の3法においては、地域子育て拠点事業の充実、一時預かり、小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育などの整備拡充を図ることになっている。また子育て支援コーディネーターの配置などを想定し利用者支援を行うことも考えられていて、子ども・子育て支援の拡充が期待される場所である。

子どもの最善の利益を守るためには、子ども・子育て支援に関する環境を発展向上させ、保育・教育の質を向上させていくことが求められる。そのためには子ども・子育て支援に関わる保育士等の人材の処遇改善と向上は必要不可欠である。資質の高い人材によって子どもが保育や教育を受け、有能な人材によって地域の子育て支援の充実が図られなければならない。

このたび閣議決定された平成24年度の補正予算の中で、安心こども基金の積み増し・延長という形で保育士の処遇改善のための予算が計上されたことは一定の評価はできる。今回の調査結果をみても「保育士が不足している理由」として、民営保育所では「待遇面の低さ」「仕事量の多さ」が高い割合を占めていて、処遇改善の必要性が浮き彫りになっている。

また保育や地域の子育て支援の充実等のために、地域子育て支援拠点事業や一時預かり事業の機能強化に関する予算も補正計上された。今回の調査結果をみると、制度上や設備上の問題、人材確保や採算面等の厳しい現状がみられ、運営面や経営面において様々な支障が出ていて、見直しや改善が必要であることがわかる。

今回の補正予算については臨時的対策ということだが、子ども・子育て支援の充実と質向上を図り、安心して子どもを産み、子育てができる社会を実現していくためには、持続可能な安定財源の確保が強く望まれる。