第5章

保育所運営の展望

保育所運営の展望（考察の１）

太田嶋信之

１．調査結果から

（１）定員規模の変化

定員規模について５年前に実施した調査（日本保育協会）と比較すると、保育所の定員規模が拡大していることが分かる。今回の調査では定員60人以下の保育所数は５年前と比べて11.1ポイント減少しているが、定員61人以上の保育所については、どの定員区分においても増加していた。61人～90人が1.9ポイント増、91人～120人が3.6ポイント増、121人～150人が2.4ポイント増、151人以上3.2ポイント増と割合がそれぞれ高くなっていた。

定員区分	平成20年度	平成25年度
60人以下	38.9%	27.8%
61～ 90人	25.5%	27.4%
91～120人	20.4%	24.0%
121～150人	8.5%	11.0%
151人以上	6.6%	9.9%

待機児童対策として、増改築、空き部屋や余裕スペースの活用などにより定員増を行った保育所が多い。しかし一方で現状の面積のまま定員増をしたケースもあり、それらの保育所では最低基準は何とか充たしているものの、ゆとりのない保育室や室内空間での保育を余儀なくされている状況もあるようだ。

定員の拡大は、待機児童解消につながると思うが、ただ規模を大きくすれば良いというわけではない。子どもの成長発達を保障できる面積規模がしっかり確保されたうえで、子どもの利益に十分に考慮した職員配置、設備、環境が整っていることが必要である。集団保育においては生活や遊びの空間にはゆとりが必要である。今回の調査では定員弾力化で待機児童に対応している保育所が多く見られたが、最低基準ぎりぎりの環境で保育が行われていないか懸念されるところである。

（２）複数の保育所を経営する法人はほぼ半数に

今回、民営保育所を対象に同一法人内の認可保育所数を調査したが、複数の保育所を経営する法人は46.5%であった。一法人一保育所は53.5%で５割を超えていたが、複数経営の法人に

ついても半数近くに及んでいた。とくに関東地区、中国・四国地区で複数経営の法人が多い傾向がみられた。反対に一法人一施設の多い地域は九州地区がおよそ７割、東海地区で６割近くあった。

2008年に初めて民営保育所数が公営保育所数を上回ったが、その背景には公営保育所の民営化の進行や新設保育所の多くが民営経営ということがあげられる。一か所の保育所を経営していた法人が、民営化で２か所目、３か所目の公営保育所を引き受け経営の拡大を図ったり、待機児童の多い地域では新たに複数の保育所を新設するといったケースが増えている。

民営化の動きについては市町村の財政力や施策、方針、また地域性などにより、一律とは言えないが、今後も進行していくことは十分考えられる。新制度がスタートして、多様な保育・教育施設や保育事業体が増えることで待機児童数が減少すれば、公営保育所は規模の縮小や統合のほかに民営化を加速させる可能性は高い。そうした場合には複数の保育所を経営する法人が増えることになる。ただし、社会福祉法人がすべて民営化を担うことになるかどうかは疑問であり、他の経営主体が参入してくる可能性は十分あり得る。

（３）待機児童解消問題

待機児童解消への対応策として、今回の調査では「定員を超えた受け入れ」が61.5％と最多で、多くの保育所が弾力化運用により対応していた。民営保育所においては73.1％が弾力化を行っていた。弾力化以外では「空き部屋利用」「増築や分園開設」「新設」「家庭的保育事業の実施」などにより対応していて、合わせると26.8％であった。定員の弾力化は財政的な負担を伴わず、直ぐに対応が可能な待機児解消策として有効である。しかし保育環境にゆとりがなくなる可能性や120％を２年超えた場合の定員増への対策も考えなくてはならないという問題もある。

今回の調査では、民営保育所に対して待機児童解消対策のために保育所を新設する意思があるかどうか、また公営保育所の委託や指定管理者制度への意欲について尋ねている。結果は「考えたことがない」が最も多く40.8％だった。「増設を希望しない」は10.9％で合わせて51.7％が、地域に待機児童がいても増設や公営保育所の委託等は考えていないと回答している。その理由については「現在の事業規模が最適」が47.6％で最も高かったが、「将来の需要減や経営不振が予想されるから」が32.2％、「国や自治体の支援に不安があるから」が23.5％で、規模拡大には慎重なところが多い。

新制度がスタートすれば、多様な保育施設や保育事業が増えて供給体制が整い、待機児童は数年先には減少することが考えられる。供給過剰になった場合の対応策についても十分考えていかなければならない。供給過剰になった場合、まずは公営保育所の定員削減や統廃合を行うべきだが、民営保育所も保育需要に見合った適正規模への見直しをする必要がある。地域の子ども・子育ての状況や保育需要の動向を見据えながら、多様な保育施設や事業が増えていく中

で、安定した運営と経営をどのように図ったらよいか、検討が急がれるところである。

（4）保育所の地域貢献と公益的取り組み

改めて言うまでもないが、認可保育所は児童福祉施設として保育に欠ける児童の福祉の向上と保護者の支援のために、地域の中でその中心となって役割を果たしてきた。平成27年度からはいよいよ新制度が発足する。今後はこれまでの認可保育所以外に、新たに認可された多様な保育施設や保育事業が増えることになる。認可されるということは事業内容、規模等に相違はあっても、一定の設置運営基準を充たしており、行政の指導監督のもと保育の質や内容、経営面での安定性や安全性において、所謂お墨付きをもらうということになり、認可施設という点においては同じ土俵に立つことになる。

そうしたときに、認可保育所としてはどのように対応すべきか、その対策を急ぐ必要がある。現状よりも質の高い保育を目指すとともに、多様なニーズに適切に応える保育サービスを展開しなければならない。さらにはこれまで培ってきた専門性を地域の子ども・子育ての支援のために活かし、結果として地域から高い信頼と評価を受けるようにしなければならない。これまでと同じ運営方針や経営内容に基づいた事業展開だけでは、新たな制度の下で優位性や差別化を図ることは難しい。今後、求められることとして、福祉的役割の強化、地域貢献、公益的取り組み、地域の関係機関との連携協働体制の強化といったことが考えられる。

今回の調査では、そうした福祉的役割、地域貢献、公益的取り組み、関係機関との連携・協働として、具体的にどのように取り組みを行っているかを尋ねた。その結果、福祉的機能を重視した取り組みとして「障がい児の受け入れ」「一人親家庭の受け入れ」が多かったが、今後は被虐待児や生活困窮家庭児童の受け入れなどにも積極的に取り組む必要があると思われる。

地域貢献や公益的取り組みについては「保育ボランティアや職場体験の受け入れ」「ホール、保育室、園庭等の開放」「保育園行事の地域住民への開放」が多かった。しかし地域住民への情報提供や公開、質の向上を図る取り組みとしての第三者評価の受審、災害時の避難場所としての地域開放等まだ少なく、今後に期待したいところである。また、地域の関係機関との連携や協働については、交流程度にとどまっているケースが多いため、具体的に子どもや家庭を支援する活動、地域の子育て環境の向上に貢献する取り組みについて、地域の社会資源である専門機関との連携や協働の強化を積極的に図っていく必要がある。

2．多様で複雑化する保育事業への対応

（1）利用者の選択判断

新たな制度がスタートすると、就学前の子どもが保育や教育を受ける場所として、４類型の認定こども園、幼稚園、保育所、そして３歳未満児については特定地域型保育事業である小規

模保育所、家庭的保育所、事業所内保育所が加わり、さらに居宅訪問型による保育も行われる。これらはいずれも都道府県や市町村が認可して共通の財政支援が受けられるために、一定の基準や質を充たした保育施設、保育事業ということになる。

利用者にとっては多様な選択肢が増えるため、それぞれの家庭の事情、保育方針や教育方針など、その家庭の考え方や状況に合った納得のいく施設や事業を選ぶことができるようになる。しかし、そうした反面、どの保育施設を選択したらよいか判断に迷うケースも出てくることも考えられる。

幼児教育を受ける場合を考えてみると、幼稚園、認定こども園のどちらにすべきか…認定こども園を選択した場合には、４類型のいずれにしたらよいか…次に幼稚園型にするか幼保連携型にするか…適切な情報がないと戸惑うことになる。

保育を受けたい場合にも同様なことがいえる。保育所が良いか認定こども園がよいか、または小規模保育所や家庭的保育はどうか、もし認定こども園を選択した場合には、「保育所型か幼保連携型か」同じように判断に迷うと思われる。

事業者としては利用者である保護者が適切な判断のもとに選択できるように、十分な情報提供や公開を行うことが求められる。保育所や保育所から移行した認定こども園においては、児童福祉の精神に基づいた保育所の特性を明確に示すことで、利用者の選択に資するようにしなければならない。今後、利用者支援事業も実施されることになる。保護者が適切な選択や利用判断ができるような利用者支援の仕組みとなることを期待したい。

（２）質の高い保育所・認定こども園を目指す

幼稚園が認定こども園に移行して３号認定つまり３歳未満児の保育を実施した場合、また小規模保育所等の地域型給付施設が増加してきた場合には、待機児童は一気に減少して保育所の定員割れが生じることは明らかである。幼稚園はこれまで認定こども園への移行を検討するにあたり、０、１歳児保育の実施や給食室の整備等については慎重なところが多かった。ところが最近になって保育所に勤務していた乳児保育経験者獲得の動きや、給食室・乳児室の整備を検討しているところが出てきている。３歳以上児についても２号認定の幼児の利用定員を増やし積極的な受け入れを行えば、保育所も保育所から移行した認定こども園も、定員割れが生じかねない。

定員割れが続くと園児の処遇、職員の処遇、人材確保、将来の施設設備整備等、運営上や経営上のすべてにわたって大きな影響が生じる。定員はそれぞれの地域の状況や法人の規模等を考慮した適正な人数というものがある。それを下回っている状態が続くとしたら、健全で安定した運営・経営はできない。何としても回避しなければならない。そのためには他の保育施設よりも優位で差別化できる保育の質と内容、特徴を備える必要がある。

幼稚園に対抗して就学前の学校教育の面について差別化を図ることも否定はしないが、保育所としてはやはり児童福祉施設としての機能を十分発揮することではないだろうか。養護と教育の一体性、子どもの福祉の推進と家族支援、そして地域の子育て力、地域福祉の推進こそが保育所としての高い専門性であり、他の保育施設と比較して優位に立つことのできる特徴といえる。今後、さらなる努力と研鑽をつみながら質の向上を目指していかなければならない。

（3）適切な情報の提供と公表

保育所が高い専門性を発揮する中で、利用者や地域住民から信頼を受けて選択されるためには、情報の提供と公開は今や不可欠である。保育所の情報提供や情報公開については児童福祉法と社会福祉法で定めているところだが、子ども・子育て支援法においても、教育・保育に関する情報の報告及び公表が求められ、今後、情報公表に関するルール等が定められることになる。

子ども・子育て支援法では施設や事業の透明性を高めるとともに、教育・保育の質の向上を促していくために、提供する教育・保育に係る情報を都道府県知事に報告することを求めていて、都道府県知事はそれを公表することとしている。情報公表の項目として以下のような内容が検討されている。

・学校教育・保育の理念など、施設の運営方針
・学校教育・保育の内容及びその特徴
・一人の職員が担当する子どもの数
・職員の保有免許・資格、常勤・非常勤の別や経験年数・勤続年数
・定員以上に応募がある場合の選考基準
・上乗せ徴収（実費徴収を除く）の有無
・重大な事故情報や財務諸表
・第三者評価、自己評価結果　など

情報の提供や公表は、利用者が保育施設や保育事業を選択する上で欠かせないが、公費が投入されているわけであるから、運営・経営の透明性や健全性を示すという観点からも当然なことである。とくに社会福祉法人については「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」においても情報公表の義務化を求めている。情報の提供や公表については積極的に取り組むことこそが、利用者や地域住民並びに国民からの信頼を得ることにつながる。

3．地域の子育て支援の中心的存在として

（1）一時預かりの充実

保育所で実施している保育所型の一時預かり事業の実施状況については、今回の調査では公

営保育所40.9%、民営保育所57.7%、公営・民営の平均は51.5%であった。昨年の調査結果と比較すると公営・民営ともに微減している。地域のニーズがあるにも関わらず実施している保育所は増えていない。その理由として昨年の調査では、設備・環境が不十分、職員の確保や配置が困難、市町村の方針といったことが挙げられていた。その背景には財源不足や制度そのものが不十分であることが指摘されていた。

平成26年度以降、現行の一時預かり事業の見直しが検討されている。現行の一時預かり事業を基本として、より子ども・子育て家庭のニーズに応える事業を実施できるよう実施要件を見直すこととなった。類型の見直し、２名以上の保育士配置の見直し、補助額の増額見直しなどが検討されることになっている。また幼稚園の預かり保育については一時預かり事業として取り扱うことにして新たな事業類型を創設することにもなっている。

見直しが行われることで、利用者のニーズに常に応えられる体制づくり、つまり一時保育室等の設備、人材の安定配置、財源確保が保障されるようになれば、利用者・事業者双方にとって充実した一時預かり事業が実施できるようになるだろう。一時預かり事業は、地域の子ども・子育て支援事業として位置づけられているが、一時預かりといっても保育そのものであり、保育所はその中心になって質が確保されるように支援していかなければならない。

（２）関係機関や特定地域型保育事業者との連携・協働

保育所は児童福祉施設であるので、保育する子ども・保護者・家庭の福祉を推進する使命がある。出産後から就学までの子どもの最善の利益の実現、保護者の就労や子育ての支援、地域の家庭の子育て力支援など、その果たす役割は大きい。さらに出産前の妊婦への支援や相談、小・中学生の子育て体験の受け入れなどかなり幅広い活動も求められている。

子どもの最善の利益について言えば、健常児の心身の発達保障は当然のことだが、特別な配慮が必要な子どもへの支援、社会的な養護が必要な児童への支援、生活困窮家庭への支援など、福祉的な支援を必要とするケースに直面することがよくある。保育所だけでは解決できないケースも多い。そうしたときに専門機関との連携や協働は欠かせない。児童相談所、発達支援センター、保健所、病院、小学校、民生児童委員・主任児童委員、警察、市町村窓口など関係機関との関わりは不可欠である。

今回の調査でも、多くの保育所が地域の様々な関係機関と連携や協働をしている実態がうかがえた。「小中学校・高校との交流や研修の実施88.4%」、「児童相談所・発達支援センター・保健所74.1%」「消防署・警察等61.1%」が上位だった。ただ連携や協働の詳しい実態内容までは明らかになっていない。定例的な会議や研修等で連携強化が図られているか、関係機関同士で情報が共有されているか、個別のケースについて改善や解決に向かうまでの連携や協働体制ができているか、等について実態を調査する必要がある。地域によっては連携が困難な実態

もみられる。個人情報保護や行政上の守秘義務などの障壁により連携や協働が進まなかったり、関係機関相互の信頼関係が十分に構築されていないというケースもあり、改善が急がれるところである。

次に、新制度施行にともない創設された特定地域型保育事業との連携も求められる。この事業は地域型給付の対象となる事業ということで小規模保育所、家庭的保育、事業所内保育、居宅訪問型保育の４類型があるが、いずれも小規模のために特定教育・保育施設である認定こども園・保育所・幼稚園等との連携が必要となる。保育の質の確保についても支援や協力が求められる。また、３歳児になった時の受け皿としても認定こども園や保育所・幼稚園との連携や協力体制が必要となる。同じ地域の子ども・子育て家庭の支援充実のために、そして子どもの最善の利益のためにも連携や協働は欠かせない。

（３）利用者支援事業への期待

新制度では施設や事業のメニューが増えるため、利用者である子ども及び保護者が適切なものを選択して円滑に利用できるようにすることが必要となる。そのために認定こども園・保育園・幼稚園での教育・保育をはじめとして、一時預かり、放課後児童クラブ、病児保育等の地域子育て支援事業の利用について、希望に合致した支援が円滑に受けられるようにコーディネートできる仕組みとして利用者支援が考えられている。

すでに松戸市では「子育てコーディネーター」を地域子育て支援拠点の中心スタッフとして養成し市内に配置している。子育ての悩み等の相談を受けたり、子育て支援施設・事業の情報提供や専門機関への紹介を行っている。横浜市においても「横浜コンシェルジュ」が市内18の全区役所に配置されている。地域の保育資源等（保育所・幼稚園・認定こども園、横浜保育室、家庭的保育、一時預かり等）の情報収集、保育等の利用の相談に応じて個々のニーズにマッチした施設等の情報を提供している。

「利用者支援事業」は、子ども・子育て家庭が身近な場所で必要な支援が日常的に受けられるように、情報集約・提供、相談・助言、援助、関係機関との連絡調整や連携・協働等を行うこととしている。実施要項等が確定すれば実施主体である市町村は、提供区域、実施場所、担当者の資格要件・身分等について、市町村の子ども・子育て会議で決めていくことになる。多様な教育・保育施設や地域の子育て支援事業が、円滑かつ効果的に利用できるようにしなければならない。そのために提供区域はできるだけ支援が受けられやすい小中規模の区分けにして、実施場所も子育て支援センター等の地域の親子が集まりやすい場所が良い。そこにコーディネーター等を配置して身近な場所での利用者支援を行うことが望まれる。

一方、支援にあたって利用調整、専門機関との連携や調整などの役割も求められるので市町村の窓口にも専門職員を配置する必要がある。担当者の資格や身分については医療、教育、保

育、福祉などに精通しソーシャルワーカーとしての能力を有している者が望まれる。多様な施設や事業が増えるため、利用者支援事業は大変重要な役割を担うことになり、事業の進展に大いに期待したいところである。

4．すべての子どもの育ちを保障するために

（1）新制度への対応について

新たな子ども・子育て支援制度について」の理解度を今回の調査結果をみると、よく理解している割合は1.8％と極めて少なく、おおむね理解しているが58.1％で最多であった。一方、全く理解していない割合は２％、あまり理解していないが33.6％であった。国の「子ども・子育て会議」が頻繁に開催され、毎日のように会議の内容や情報が入手できるのにも関わらず、新制度の理解については十分とは言えないのが現状である。

理解できにくい理由として考えられることは、子ども・子育て支援法等の法律理解が難しいことや、新しく創設されたシステムの内容や仕組みがまだ検討中であるため明確になっていないこと、見直しや改正点についても項目や内容が膨大で十分に把握や理解ができないこと、新制度への賛否両論を含め様々な意見や考え方が飛び交い整理がしにくいこと等が挙げられる。また、認定こども園に移行すべきか否かについても、現時点では公定価格や利用定員の考え方等が明らかになっていないために判断ができなかったり、迷っていることも理由のひとつであろう。

このように現状では新制度が十分に理解されているとは言えないが、平成27年度からは確実に新制度はスタートする。地方においても市町村単位で説明会等を頻繁に実施して、保育関係者全員が新制度について理解を深めていく取り組みが求められる。

新制度は、「すべての子どもが健やかに成長するように支援する」という子ども・子育て支援法の基本理念を実現するために設計されたものである。この制度を主体となって具体的に推進していくのは市町村であり、それに事業主、労働者、子育て当事者、子育て支援担当者等も参画して社会全体で支援していくことになる。子どもの置かれた環境は地域によって異なるので、それぞれの地域の子ども・子育ての環境や状況に合った支援が可能となる制度だといえる。

スタートすれば問題点や課題が出てきて制度の欠陥も見つかる可能性もある。すべての子どもの育ちを保障するためにも、検討や修正を重ねながらより良い制度を目指していかなければならない。

（2）保育士の処遇向上と働きやすい環境を

保育士の処遇や労働環境について、今回の調査からもいくつかの課題が見えてくる。積極的改善や取り組みをしている割合は、「やりたい仕事の希望を聞くようにしている31.7％」「職員

の能力に応じた仕事をさせている32.7％」「事務作業の軽減に配慮30.6％」「積極的に職場の不満や悩みを聞く機会を設けている35.4％」「給与等の処遇改善をしている29.3％（民営保育所）」等、これらの項目については30％前後と低い。一方で改善や取り組みがやや進んでいたのは「休暇がとりやすい体制にしている48.8％」「職場の人間関係への配慮56％」「研修等への積極的参加67％」等の項目であったが十分とは言えない。

次の保育士が過去３年間に辞めた要因についてみると、おもな理由は「結婚32.1％」「出産・育児32.5％」「違う仕事を希望26.3％」「家庭の事情25％」「仕事に自信がない19.9％」であった。いずれの項目についても民営保育所の比率が高く「結婚42.7％」「出産・育児36.5％」「違う仕事を希望33％」となっている。民営保育所では結婚退職が４割を超えていて、子育てと仕事の両立についても困難な現状がうかがえる。また、30％前後の保育士が違う仕事についてみたいと感じているということは、保育士の仕事に魅力がないためか、労働環境が厳しいからということも考えられる。これらの設問については保育所長が回答しているので、保育士に尋ねてみるとまた違う回答結果になる可能性もある。

近年、保育所は保育時間の長時間化、保育ニーズの多様化、保護者の支援や指導、地域の子育て支援、障がい児の受け入れ、アレルギー児対応など、極めて幅広く高い専門性が求められ、責任も重くなってきている。労働環境についても12時間開所の保育所が増え、変則勤務体制による身体的負担増、非正規職員の増加による仕事量の負担増など、ますます厳しい状況がみられる。また賃金等の処遇についても民間企業の平均を多く下回っているという調査結果も出ている。

新制度に向けて認定こども園に移行するとなると、さらに事務的な負担の増、学校教育に関連する新たな仕事も増える可能性がある。そうした厳しい状況の中で質の高い教育・保育を提供し、地域の子育て支援の拠点としての役割を果たしていくためには、最低基準の見直しをはじめ、保育士の処遇改善、労働環境の見直しは必要不可欠である。現状のままでは質の高い人材の確保はますます困難になる。すべての子どもの育ちを保障するためにも、思い切った改善策が求められる。

保育所運営の展望（考察の２）

普光院亜紀

子ども・子育て会議での検討が進み、いよいよ平成27年度（2,015年度）からの子ども・子育て支援新制度の内容も具体的なものとなってきた。しかし、この原稿を書いている時点では、実際の自治体の運用や幼保その他の事業者の受けとめ方までは読み切れない。今、何かを断言することはできないが、これまでの議論で問題としてきたことが、制度の具体化によってどう解決しているのか、あるいは解決していないのか、本調査の結果もにらみながら考察してみたい。

保育所の特性

終戦直後に制定された児童福祉法が保育所制度を規定し、市町村の保育の実施義務を示したことは、その後の日本の社会にとって大きな意味をもっていた。現在、都市部の急激な共働き化に対応する量的な整備が追いついていないことを制度の欠陥とする意見もあるが、「社会が子どもに保育を保障する」という保育所制度の理念そのものは、ある意味、非常に「新しいもの」であるとも言える。

この理念に基づき、保育所制度は子どものための福祉制度として公費の投入を受け、全国津々浦々に、公営・民営の保育所がつくられ、発展してきた。

この保育所制度および保育所について、私は次のような特性に注目している。

①子どもや家庭を分け隔てなく受け入れる

入園に関して、民営の保育所であっても、市町村の決定により子どもを受け入れる制度になっており、原則として、施設が子どもや家庭を選ぶことはできない。また、保育料が公定かつ応能負担であり、入園金等も徴収しないため、家庭の経済状況によって子どもや家庭を選別しないしくみになっている。保育所は、保育を必要とする子どもを分け隔てなく受け入れ、乳幼児期の「イコールフッティング」を保障する制度である。

②共働き社会を支える

当然のことながら、保育所は親が働くことを支えてきた。今、その機能が社会のインフラとして求められるようになっている。待機児童問題の背景には、専業主婦世帯が多かった都市部の急速な共働き化がある。女性の職業意識の高まりや自由を求める考え方もさることながら、年功序列賃金の崩壊、不安定な経済状況や所得の低下といった社会全体の変化のもとで、ライ

フスタイルが変化していることを認識する必要がある。今、保育所は母親の就労を当然のこととし、その就労を支えることがすなわち暮らしを支えることであり、子どもを支えることでもあるという理解をもって保育を実施している。

③幅の広い教育機能

明治時代から始まる幼保一体化の議論の歴史を遡れば、保育所に教育の機能が備わっていないことを問題視する意見が声高であった時代もあった。確かに、子どもたちの生活を支えるだけで精一杯で、教育的な視点が不十分であった時代もあったのだろうと推測している。しかし、現在では、教育の視点をもたずに保育を行っている保育所は見たことがない。

2008年に改定された保育所保育指針は、０歳児の時代から５領域の教育の視点をもって保育することを示しており、発達の連続性をふまえた保育（教育）の重要性を強調した。幼稚園教育要領・保育所保育指針が謳う、安定した情緒のもとで自己を十分に発揮して発達に必要な体験を得る、そのために子どもの主体的な活動を促すという教育観も、０歳からの発達の支援となんら矛盾しない。むしろ、心身の機能が最も原始的な状態から発達するようすを知っている保育所の保育は懐が深く、子どもの多様な育ちを受け入れやすいのではないかと私はとらえている。

また、保育所が生活の場であるということは、生活そのものを素材とした教育が行えるということでもある。保育所は生活習慣や食育も含めた幅広い教育機能を有している。

地域や家庭の変化により、子どもが育つ環境が脆弱になっている現状では、保育所で子どもが生活することの意味は変化してきている。かつて、地域の大人がともに働くコミュニティで子どもも育てられていたり、幼児も年上の子どもに連れられて夕暮れまで戸外で群れ遊んでいたりした情景を思い浮かべれば、保育所は、失われた育ちの環境の一部を再現しているとも考えられる。

④地域の支援ニーズに応える

こうして多様な子ども・家庭を受け入れ、一人ひとりの子どもの発達を見守り、日々生活の場として機能している保育所では、結果的に、子どもや家庭の支援ニーズを早期にとらえることができる立場にいる。養育困難、児童虐待が深刻化する今、保育所のこの機能は非常に重要なものとなってきている。

本調査では、保育所の福祉的機能を重視した取り組みや地域貢献、公益的な取り組みなどの状況を見てきたが、これらも地域の福祉の担い手としての見識や意欲に支えられているものと考えられる。

以上のような保育所の特性は、現行保育所制度のもとで培われてきた。市町村の児童福祉事業であるという制度上の位置づけ、養護と教育、生活の場といった保育所保育指針による保育所保育の定義が受けとめられ、事業者の努力が積み重ねられてきた結果である。

もちろん保育所もさまざまではあるが、多くの保育所がこのような特性を伸ばしていけるように支援され、より「保育所的」に進化することが、社会の子ども・子育て支援ニーズにかなうことなのではないかと私は考えている。

幼保連携型認定こども園移行へのインセンティブとは

国は、新しい制度のもとで、幼稚園や保育所が幼保連携型認定こども園に移行するよう促進するとしている。実際に、幼稚園・保育所がどう動くかは、それぞれの地域で子どもや家庭に望ましい形を模索してほしいが、給付費・委託費の公定価格、地域の需給の状況をにらんで経営的判断をせざるをえない部分もあるだろう。以前から、幼稚園の移行が注目されていたが、給付制度全体での需給調整のしくみが示される中で、保育所の関心も高まっているように見える。

本調査によれば、移行を考えていると答えた保育所は9.8%であった。しかし、自治体の判断に従うという回答が86.4%となった公営をはずして民営だけで見ると、「移行を考えている」は14.7%、「考えていない」は44.6%、「判断できない」が32.9%となっており、移行に否定的な保育所が多数派であるものの、様子見になっている保育所も少なくないことがわかった。また、地域区分別・所在地区分別の結果では、地域によってかなりの差が見られた。

国は、幼保連携型認定こども園をふやすために、制度的なインセンティブを設けるといってきた。それがどんなインセンティブなのか、そこを見なければ事業者としては判断できないと考えるのは当然である。本報告書で他の委員も指摘しているように、保育所への委託費が給付制度の給付額よりも低くなるようなことは、誰が見ても合理性を欠く。

子ども・子育て支援法の「教育」の定義も、保育所にとって隠れたインセンティブになる可能性もある。この法律では、「教育」は３歳以上児を対象に学校で行うものと定義している。このような定義は、教育基本法とも合致しない。この定義が広められると、学校に含まれる幼稚園・幼保連携型認定こども園などでは「教育」が行われ、保育所では「教育」が行われていないと解釈される恐れがある。「保育園を考える親の会」は、昨年９月の検討会議からの意見聴取の際、保育所保護者に不安を与え、保育所児童を差別するこのような用語は不適切であり、子ども・子育て支援法の中だけで用いるように要望した。「保育要領（仮称）」がどう扱うのかも注目される。しかし、保育所が学校（教育機関）ではないと言われるのは今に始まったことではない。前述のとおり、保育所にはその特性を生かした教育があることを一般社会に伝えていく必要があるだろう。

入園の申込み時期が幼稚園・認定こども園のほうが早く、保育所に不利であるという指摘もある。しかし、改正児童福祉法第73条１項は、「当分の間、保育を必要とする子どもの全ての施設・事業の利用について、市町村が利用の調整を行う」としている。市町村で受け付けるのであれば、保育所と同時期に受け付け、保護者が選べることが望ましい。実際に、首都圏には、先に認定こども園に決まってしまったら保育所を申し込めないことについて保護者から苦情があり、改めた自治体もある。

幼保一体化の課題　～保育所の特性は活きるか～

私は「子ども・子育て新システム検討会議」で幼保一体化ワーキングチームに参加した。このとき、幼保一体化が進むとしても、保育所のよい部分が広がるような制度にしなければならないと考え意見を述べてきた。しかし、そこで議論しきれなかったことが、制度が具体化した段階でも課題として残っていることを感じている。

[不利な状況にある子どものアクセス]

保育所の特性の①に挙げた「分け隔てのない受け入れ」に関わる問題である。

給付制度には、入園の応諾義務が課され、応能負担を基本とする保育料が設定されることになっている。この点では、①の特性は維持されたように見える。ところが、その一方で公立と社会福祉法人立以外の経営主体には、入園金や特別な教育の月謝などの「上乗せ徴収」が認められることになった。これは幼保連携型認定こども園に限らず､給付制度全体の問題であるが、これによって、せっかくの応能負担の趣旨は損なわれてしまった。今後、学校法人が運営する幼保連携型認定こども園や企業等が運営する保育所で「上乗せ徴収」が常態化すれば、それらの施設は不利な状況にある子どもを遠ざけるのであり、児童福祉施設としての機能が弱いものになってしまうだろう。「上乗せ徴収」は幼稚園の現状に合わせたものであり、これは幼保一体化の負の側面である。

今、国がインセンティブを与えてふやさなくてはならないのは、幼保連携型認定こども園ではなく、「上乗せ徴収をせず、率先して児童福祉機能を拡大しようとする施設」ではないだろうか。

[就労家庭を支え、生活の場として機能すること]

②や③の特性についてはどうだろうか。

「保育園を考える親の会」には、認定こども園の保育時間についての「指導」や、午前中に偏ったカリキュラム、午睡がないことなどに関して、保護者から就労が支えられていないという不満が届いている。幼稚園が幼保連携型認定こども園になり、就労家庭の受け皿になる場合

には、特に意識して就労家庭の現状への理解を深める必要があるだろう。

午前中だけの保育と夕方までの保育では、保育の手法や考え方が異なる部分があると思うが、幼保連携型認定こども園では、幼保の特性をそれぞれ学び合って高めていくことが望まれる。その場合、生活の場としての特性を活かした保育所保育（教育）のメリットが活かされなくてはならない。「教育時間」だけの子どもとの「公平性」を配慮して午後は「教育をしない」という認定こども園もあったが、それでは保育の質は高められない。これらは、今後の「保育要領（仮称）」の中身となっていく部分であり、注目したい。

[「直接契約」がもたらすもの]

もうひとつ。最も根本的な問題として考えなくてはならないのが「直接契約」である。民営の保育所が幼保連携型認定こども園に移行した場合、保育所制度のもとの市町村から児童福祉事業を委託されているという関係は解除され、保護者との「直接契約」になる。「子ども・子育て新システム検討会議」のころに、多くの保育所の間で子どもの利益を守るために保育所制度はどうしても必要である、という議論がされた。しかし、もしも民営の保育所が幼保連携型認定こども園に移行する流れとなった場合、保育所制度は縮小していくことになるだろう。

確かに、給付制度は、「直接契約」で懸念される問題に対して、さまざまな形で軽減策を用意している。市町村の提供体制を確保する責務、応能負担の保育料、入園の応諾義務、保育料徴収に関する支援、指導監査の実施、情報開示の強化、等々。当面の間、保育の必要性を認められた子どもに関しては市町村が利用調整をすることも約束された。

しかし、市町村が実施を義務づけられた児童福祉事業としての保育所は減っていってもいいのだろうか。幼保連携型認定こども園は確かに児童福祉施設とされているが、本当に保育所の代わりになるだけの定義・性格づけがされているだろうか。もちろん保育所から移行する事業者が幼保連携型認定こども園になったからといって、すぐに何かが変化するわけではないと思うが、５年後、10年後経過したとき、その意識に変化はないだろうか。特性の④として挙げた「地域の支援ニーズに応える」は、広げていけるのだろうか。市町村との連携はどうだろうか。

このような私の心配が、杞憂であるように願っている。

これは事業者にとっての損得の問題ではなく、国や地域、社会にとっての損得の問題である。

最後に

上に書いたような憶測は、事業者に対してたいへん失礼なものだと思っている。どのような制度のもとにあろうとも、志ある事業者は子どもの最善の利益を考え事業を行ってくれるだろう。しかし、制度が事業者のそのような意欲をどのようにもり立てていくのか、新制度に問われている。

本調査では、民営保育所の事業拡大意欲について調べている。予想以上に「現状維持派」が多かったが、それを否定的に見ることはできない。一軒の家庭のように地域に根づき、地域とともに生きていくことは、保育所のひとつの在り方であるとも思う。一方で、組織運営に優れた事業者が適切に組織を拡大して人材の活躍の場を広げ、その育成に取り組むことも、今は求められている。ただし、急激な規模拡大が質の低下につながる例もあり、なんでもよいわけではない。新制度では、基準（企業等は一定の要件あり）を満たした認可申請はすべて認めなければならないことになっているが、市町村のニーズの見積もり量に対して、「早い者勝ち」の参入合戦になったら質はどうなるのかも心配している。施設環境や人材を整えようとする良質な事業は出遅れるのではないだろうか。整備の計画には、ぜひ質の視点を入れてほしい。

新制度によって国の保育のしくみは多様化する。これを受けてどうするのかは、地域が主体的に決めるのだとしたら、その判断の軸はやはり子どもの最善の利益でなければならない。市町村は、質を視野に入れた計画を立て、整備後も域内のさまざまな事業と関係を密にし、地域全体で子どもが育つ環境を整える役割を積極的に担ってほしい。