

IV. 総合的考察と展望

野坂勉研究員

保育制度改革の理念と現実

主として保育制度改革を目指した改正児童福祉法が平成 10 年 4 月に施行されて 5 年目を迎えた。この間、保育所の制度ならびに経営環境は大きく変化し、ある面では乳幼児保育の存立にかかわる状況におかれている。

すなわち乳幼児保育については、保育の実施主体である市町村と、保護者との利用契約に基づいて成立する。この公契約により保育が実施されるのは、児童福祉法が第 2 条において、保護者と共に、国、地方公共団体が児童に対する育成責任を負っていること、それを法的に担保するものとして評価されてきたところである。そこでは改正時、国会において衆参両院が、乳幼児に対する福祉水準が、強制的、財政的に、かりそめにもその程度を低下することのないよう決議した通り、国の意思を表したものである。

これが措置制度から契約制度への転換を図るとする社会福祉基礎構造改革による、社会福祉事業法が新法として平成 12 年 6 月、施行されるに至った。一連の改革において、高齢者にあつては介護保険という契約制度により分離され、社会福祉サービスの中核部分が抜けた。次いで障害者については、支援費という形でサービス利用を保障するとした仕組みを採用することになっている。

そこに、ある意味で孤立し、あるいは独自性をもつ形で保育の利用契約が際立つことになる。そこに見えかくれして現れるのが、いわゆるバウチャー(支払い証、引換券)制である。ここで確認されなければならないのは、高齢者、障害者と児童とは異なるということである。何故なら、乳幼児に対して、契約主体たることをわが国にあつては法制上、指定し得ないということである。また現在、公契約を結んでいるのは、市町村と保護者との関係、すなわち、相互の児童に対する育成責任に基づき、義務を果たすことが前提とされている。かかる児童福祉の本旨に従った制度を、商行為としてのバウチャー方式を、自由化の名のもと、徒らに保護者の消費者行動に委ねることは、保護者の養育義務の放棄につながり、保育所との信頼関係をつくり上げるといった共同の営みも、そこには価値をもたないことになる。人間形成の基本条件に対する思慮を疑わせるこのお種の考え方は、権利主体としての乳幼児の成長・発達と育成環境に関するナショナル・ミニマムを侵害するおそれのあるものとして許されてはならない。

今日、乳幼児保育をめぐる変動要因に、保育所の制度、ならびに経営環境は覆われている。

I 改正保育制度施行の実態

改正児童福祉法が施行されて 4 年有余、保育制度改革の実態、すなわちその理念と現実から改めてその到達地点に設定された、乳幼児保育の水準に重点化した資料収集が試みられたので

ある。そこでは端的に、少子高齢社会の施策装置としての保育制度が、改革の理念としてかけられた保育の選択的利用と、保育サービスの充実を制約している諸条件が明らかにされねばならないとする問題意識がある。

1. 制度改革の推進状況

保育所の選択的利用と保育サービスの充実をかけた保育制度改革が、実際に効果があがっているのか、また改革の推進状況はどうかである。

まず選択的利用を可能にするという改正の趣旨は達成されたものと考えられる。ただ、改正前の入所方式によるものも9.1%と約1割ある。これが保育利用契約という制度の適用を困難にする状況、すなわち定員の弾力的運用を阻む程の希望者が集中した結果であるのか、あるいは制度以前に、保育所の絶対数が不足した状態であるのか、また改正前の入所方式が踏襲されていることから発生したのかは不明である。しかし、新旧制度が併立した時期の調査にみられた、新制度の適用が困難であるとした事情の割合と比較すると、新制度の適用を阻む状態が、一般的だとは思われない。

第2に、保護者の利用選択を担保するものとして、競争場面が生じたときは、その選考結果についての説明責任が果たされる必要がある。これについては、利用契約制度の発足時からみると、浸透は必ずしも十分とはいえない。更に説明責任のとり方として、口頭(39.6%)、文書(33.8%)がほぼ同率で、若干の問題を残している。すなわち、請求により説明する割合が25.3%となっていることである。多分に苦情申立、ないし不服申立的な形態が高いことは、改正社会福祉法によって苦情処理が機関、施設に内部組織として、フォーマルな対応を義務づけていることから、行政機関の対応が遅れていることは問題とされる。

第3に、情報提供については、選択的利用に転換するための情報が前提になることから、その積極的な推進が求められてきた。市町村の主管課が実施している情報提供について、保護者による点数評価を、保育所が推測する質問形式をとったものである。プラス評価33.7%、マイナス評価5.7%という結果であった。これは保育所の評価を投影してのことと解されるが、行政の情報提供に対し、満足すべき段階にあるとするものが3分の1という現状にある。一方、保育所を対象とした場合、プラス評価48.1%と、ほぼ50%であるのに対し、マイナス評価2.7%と低い。かかる行政と保育所との間にあるギャップは、制度発足時、行政主導が強かったことからすると、保育所が自立した結果が反映したものと思われる。また行政がほぼ役割を終えたものとして、一般の行政広報の水準に戻っているのかもしれない。

また保育所が保護者というフィルターをかけた自己査定がかなり高いことは、自信の表れとみることもできる。しかしこれはまた、第三者評価と利用者の苦情処理とが制度化されるという基礎構造改革の進行に対応できるものであるのか、客観的評価を得ながら、改良し、真に身近で有益な内容を備えた、情報提供が求められているところである。

第4に、広域利用についてである。これは保育所保育が低年齢児を主体とする方向にあるとき、職域型保育所としての利用が強くなる。そこでは主として保護者の通勤圏ならびに育児時間と

れる範囲や、職業行動にシフトした保育所選択と利用を志向する傾向が強まるものとみられる。そのため、広域利用を可能にする各地方自治体の協定、協約が結ばれることがのぞまれる。

保護者の必要的利用は可能になっている結果、すなわち 79.8%は利用しているとする。

ただ、利用が阻まれているとするものも、16.9%となっている。その理由として、行政間での協定が成立をしないとするのが 83.8%と圧倒的に多い状況にある。いずれにしても、利用制限が加えられたり、制度本来の自治体相互に求められる協力義務が放棄されている事態は解決されねばならない。これは、制度に対する信頼性を失わしめるのみならず、審査請求など司法的解決にまで及ぶ紛争に要する費用を考えるならば、未然に対処することが理に適うのはいうまでもない。

第 5 に、申込手続きの代行制度についてである。保育所側の現状認識では、利用は低いという結果になっている。そもそも、この制度が発足したのが、保育所を選択する際に、見学したり、保育の責任者に確認するなど、保育所選択の決定過程に保育所の要素が加味されるだろうことを予定している。またこれは、保育所が地域社会に児童福祉施設として機能を開放し、あるいは閉鎖的とされ、一部の保護者のための施設といったとらえ方を打破する効果をもふくまれるものであったといってよい。実際には、制度の発足当初から、中途半端であるといった批判的な受けとめ方が保育所にあったことも報告(「改正保育制度施行の実態に関する調査研究報告書、日本保育協会、平成 12 年 3 月)してきたところである。しかし、この制度を進めることは、二重の意味合いをもっていることを指摘しなければならない。すなわち、直接入所と直接契約に進むのではないかという見方である。そしてまた、手続き代行の実費が、主管課によって選別の資料になるという懸念が現場にある。これは、保育所の申込み実績と結びついて、杞憂に過ぎないと看過し得ない事情のあることに注意する必要がある。

第 6 に、地域広報ならびに子育て支援活動についてである。保育制度改革では、保育所を地域における児童福祉の拠点施設として、保育サービスの広報、ならびに子育て家庭に対する相談活動などの支援を業務として実施することを義務づけている。これら法定義務としての広報に対する自己評価を求めた結果は、高く位置づけている群は 39.5%の水準にあって、低い評価群 12.9%の 3 倍に達している。概ね地域広報活動に合格点を出している。支援活動では、自己評価の高位群と低位群とも、広報活動に比べて高く、接近する傾向にある。また地域広報と支援活動とでは、自己評価として合格点を出している割合は、ほとんど差はないが、やや支援活動が低く抑えられている。中身についての検討を求めているわけではないので、断定はできないが、実績として評価するときの基準、すなわち、支援活動では、問題解決、相手の満足度など総合することで、高くなり難しいのが実際だからであろう。広報の場合、ある意味で不特定多数であり、満足度、充足度に関してはあるが、接触度、イメージの変化など、内容調査は行われていないことから、一方的な結果となっている。これはまた、制度改革時に、情報媒体の検討など技術的評価を課してきたことから、一応の水準に達していると評価されてもよいのではないかの自信を示すものとも考えられる。

2.緊急保育対策 5 か年事業

平成6年12月16日、文部、厚生、労働、建設の4大臣合意による「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」、すなわちエンゼルプランに基づいて、その具体的施策として、平成11年度までの整備目標を定めたものである。ここでは、多様な保育サービスの充実として、(i)低年齢児(0~2歳児)保育45万人から60万人、(ii)延長保育2,230か所から7,000か所、(iii)一時保育45か所から3,000か所、を主としたのである。目標年度である平成11年度予算の概要によると、(i)低年齢児保育58.4万人(97.3%)、(ii)延長保育6,250か所(89.2%)、(iii)一時保育1,500か所(50.0%)の達成率となっている。

保育現場から、これを見ると、低年齢児の受け入れの拡充については、86.5%が拡大したと実績評価している。ただし、追いついていないとするのも10.4%あって、予算の実効性は反映していない。また延長、一時保育については17.6%程の地域では拡充されていないとしている。一時保育は、その必要性に地域差が大きいこともあって、伸長率が意識されていないとも考えられる。いずれにしても、緊急対策から取り残されたとするのは、10~20%存在する。

3. 新エンゼルプラン

少子化の進行は、予測をはるかに超える速度と影響の拡がりを示すものである。特にわが国の社会保障制度、なかんずく年金給付が後代負担としていることから、その深刻さを実感させる。何しても、わが国の社会経済のあり方、その将来設計に暗い陰を落とすものである。

平成6年12月に策定されたエンゼルプランとして、(i)出産、育児環境の整備、(ii)「子育て支援社会」の構築、(iii)児童にとっての最善の利益が尊重されるよう配慮、を策定の視点としたのだった。そして施策の具体的な展開として、緊急保育対策5か年事業が、(i)低年齢児保育や延長保育等の多様な保育サービスの飛躍的拡充、(ii)サービスの目標値の設定による計画的推進、(iii)関係省庁の合意による保育対策の財源措置、(iv)地方公共団体による地域の特性に応じた保育対策の支援、をねらいとして、施策化をはかるとしたのであった。この5か年の経過にあっても、出生率の低下に、即効的に歯止めをかけるといった結果にはつながるものではなかった。改めて幅広い分野での施策化が求められるとして、平成11年12月、大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意による新エンゼルプラン、すなわち「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画」が打ち出されるに至ったのである。

ここでは「平成16年度を目標年度として、(i)子育て不安の解消、虐待防止、地域交流の活性化などの子育て支援の推進、(ii)仕事と家庭の両立支援策の充実、(iii)保育所の待機児童ゼロ作戦の推進、放課後児童の受入れ体制の整備をはかる」とするものである。

これらの施策の運用状況として、低年齢児保育を拡充するための受け入れ枠について、半数以上の行政区域において、上限に近い措置がとられている。これは調査対象保育所において、75.0%が拡大したとし、程度の差はあるとして、受け入れ枠は確かに広がったとみられる。

また前のエンゼルプランによる緊急保育対策5か年事業にはなかった推進策としての休日保育は、初年度を100か所として、目標年度の平成16年を300か所とするものであるが、行政区域の24.6%で実施されているものの、大半はその方向はとられていない。これは、調査対象保育所で休

日保育を実施しているのは 15.9%に止まっており、医療における休日診療のような急患など、突発的な傷病のため休日診療体制をとるのとは性質を異にするものがある。それは休日保育を必要とするニード自体が、特定の職業や営業形態に発生するとしても、それが保育ニードとして保育所の事業規模で充足すべきかどうか、夜間保育とあわせて検討されるべき課題と考えられる。

地域子育て支援センター事業の普及率は 72.3%に達している。また調査対象保育所の付設は 19.2%となっている。本来、子育て支援センター的機能は、各保育所でもつことがのぞましい。にもかかわらず、市町村に 1 か所ということで、相談事業やスーパービジョン機能をはたしていると考えられるが、子育て支援のためには、各保育所が施設開放、サークル活動の支援がなされる必要がある。民営保育所の先駆的活動としてはじまった支援センター活動が、支援事業として大型化し、独立施設化し、本来の活動から離れたものになっているおそれがある。

4. 構造改革施策

わが国が立たされている構造改革は、本質的には第 2 次大戦後にかかげた福祉国家、すなわち国家責任主義に基づく行政国家から脱出しようとするものである。いわゆる大きな政府から小さな政府への転換をはかるとする改革は、高度経済成長をストップさせたオイルショック以降の経済が停滞期に入ってから選択された政治路線である。それは行政サービスの拡大が、国債発行に依拠し、財政規律が働かないことから、需給の調整機能をもつ市場に委ねる、そのための民営化を打ち出すことになる。また国から地方公共団体への権限の委譲、あるいは社会福祉サービスを契約制度に移して、利用者選択と自己責任を基底におくとする方向がとられることになる。

(1) 地方分権一括法の施行

児童福祉をはじめとする社会福祉制度の運営は、国の事務として行われてきた。それは実施を地方公共団体の首長と団体とが、国からの委任事務として執行に当たることとしてきたのである。そしてまず制度の中に地方公共団体の首長が組み込まれる機関委任事務が、改革一括法の施行によって地方公共団体自身が受任者となる団体委任事務として執行することになっていたのである。それが地方分権一括法によって委任事務が廃止され、社会福祉制度の運営は、地方公共団体の自治事務とされて、地方公共団体の権限と責任のもとで実施する仕組みとなったのである。ただし、社会福祉法人に関する監督は法定事務として、国の定めた基準、準則を遵守することが強制される。したがって社会福祉法人たる民営保育所にあつては、国の監査方針、指導基準によって監督を受けることが変わったわけではない。

しかし、社会福祉全体の運営についての責任主体としての地方公共団体の存在において、その裁量の程度、範囲、地方自治体の首長による政策的判断が強く反映することは間違いのないところである。一括法の施行後、入所事務に 34.7%と、3 分の 1 程は変化があつたとし、保育所選択による選択的利用の原則が強化される結果、保育所の選別が行われるようになったとしている。また申込手続から入所まで直接入所方式も現実化してきているところから、あわせて主管課の意向も強く働くようになったとみられる。そして、背景として、公営保育所には統廃合と民営化が、民営保育所には、選択的入所と定員確保が突きつけられる。

平成 11 年 12 月、少子化対策推進関係閣僚会議において、「少子化対策推進基本方針」が打ち出され、新エンゼルプランが策定される。そして平成 11 年度補正予算として少子化対策臨時特例交付金 2,000 億円が計上され、市町村が実施する少子化対策に弾みをつけるために交付されるものであった。その実施責任を担う市町村が、主体的に取り組むことが期待されている特別保育について、具体的に予算面に反映しているかである。現場として認められるとするのが 49.1%となっている。そして 56.9%が民営保育所を事業主体として委任するやり方をとっている。

保育制度改革において重要な位置を占めている情報開示と説明責任についてである。一括法以降、59.5%が変わったとする。それは前向きに取り組むようになったとみるのが 87.0%に達する。いずれにしろ、一括法により急速に変わった市町村と、旧態依然として変化のみられない、やや取り残された感のあるところに別れてきている。

(2) 改正社会福祉法の施行

高齢化の進行、特に後期老人層の増大はその身辺介護において資材、マンパワーの投入を押し上げ、容積を増すことになる。ここにおいて措置権者による施設入所、ならびに在宅支援、すなわち措置制度から契約による保険方式を採用するとした介護保険制度が導入されたのである。

老人福祉の分野に契約に基づく社会保険方式が敷かれたのを承けて、社会福祉全体として、構造的に取り組むことが求められたのである。すなわち、社会福祉が制度的根拠としてきた公的責任に基づく措置制度から転換する法改正がなされたのである。

契約制度が取り入れられた結果、当事者性を基本にすることから、苦情処理、あるいはサービスの質に関する第三者評価といった、一般的な消費者行政に確立された保護制度が導入されたのである。保育現場では、苦情解決には準備が 68.3%が整ったとしている。第三者評価には、まだ受け入れ体制は整っていないとするが、70.7%に及ぶ状態となっている。

第三者評価の受け入れが遅れているのは、そもそも制度の本質的理解に到っていないのはもちろん、長い間、乳幼児の保育責任を担ってきたという自負心から、それを許さない反発があるからだと思われる。すなわち、保護者以上に保護者であると任じてきたことからすれば、評価をする立場にはあっても、評価を受けることを受け入れるには納得し難いものがあるからである。養育責任の放棄、被虐待児の発生などで、乳幼児の守護者といった思いが強ければ強い程、第三者からの指摘は受け入れ難いに違いない。

ただこれについては、親権者の委任を受けている立場、あるいは保育所が公費で運営されている措置制度のもとで、公的統制、すなわち監査を受けることについては、強い抵抗はなかったはずである。一部には、金銭面だけで保育内容に関する評価が得られないことへの不満がたかったわけではたいが。

これが改めて、社会福祉事業として規定される保育所には、福祉サービスの適切な利用—情報の提供等として、(i)情報の提供(75 条)、(ii)利用契約の申込み時の説明(76 条)、(iii)利用契約の成立時の書面の交付(77 条)、(iv)福祉サービスの質の向上のための措置等(78 条)、(v)誇大広告の禁止(79 条)、福祉サービス利用の援助として、(i)社会福祉事業の経営者による苦情の解決など、社会福祉法上の行政統制が加えられることになる。

ここには、利用契約における経営主体としての市町村が提供すべき保育サービスと、事業者としてはその多くが民営保育所である特別保育事業の場合などと契約関係が入り組んだものになる。総じて民営保育所にあつては、経営主体である社会福祉法人が監督を受ける範囲が、措置制度より拡大されたものとなっている実態がある。保育サービスの内容、質的吟味にかかわる公的監督、行政統制に対しては、これまでの措置費中心の監査から、運営適正化委員会(83 条)といった、第三者機関に委ねる部分が発生してくるものと思われる。

いずれにしても、輻湊した事態に立たされる場面がふえることを予想させる。改革目的の本質からすれば、契約制度のもと、当事者性に基づく責任態勢がとれないことのない、保育所の主体性の確立がのぞまれる。

(3) 規制改革推進関連

平成 5 年 10 月、第 3 次行革審(臨時行政改革推進審議会)の最終答申が求めた、公的規制の緩和は、平成 7 年 3 月、規制緩和推進計画(閣議)として具体化され、平成 10 年 3 月、規制緩和 3 か年計画、平成 11 年 3 月改定、さらに平成 15 年を実施予定時期として、平成 14 年 3 月にも改定をみている。この間、平成 12 年 7 月には「仕事と子育ての両立支援策の方針について」の閣議決定がなされた。そしていわゆる待機児童ゼロ作戦の推進(平成 13 年 9 月・雇児保 35 号通知)が強く打ち出されたところである。

かかるなかでは、少子高齢社会問題と経済構造改革において規制緩和がとり上げられるとき、目的化されても、結果の評価がともなわれないまま、進行する状況を呈してきている。

まず公立保育所の民間委託が進められている行政区域は 19.0%である。その委任先とされているのは、保育所経営に当たっている社会福祉法人で 72.8%となっている。その他では、保育所以外の分野で経営実績をもつ社会福祉法人と学校法人がこれに次いでいる。民間企業は 7.2%と 10%に満たない。なお、その他が 16.9%となっているが、個人、宗教法人であるのか、実体は不明である。

今日の行政改革に道筋をつけた第 2 臨調(第 2 次臨時行政調査会)が、公営施設が民営に比し著しくコスト高になっているとする地方自治経営学会の分析を踏まえた民間委託を促したのは 1980 年代であった。そこでは保育所と幼稚園とが二重行政になっているとして、一元化を求めるという財政的観点からの行政改革であった。今日のそれが、構造改革を経済市場に委ねる点では、政治哲学において異なるものがある。しかし現実的に児童福祉の原点に戻る意味で、社会福祉法人の保育所が本来的なあり方を希求して、委託の受け皿になるのはのぞましいといわなければならない。

短時間勤務の保育士配置は、42.8%と 5 割を切っている。配置している場合の理由では児童数の変動 64.8%と、多様化する事業に対応 50.2%で、短時間勤務制を導入するねらい通りの結果だと考えられる。

これまでの保育所の人員配置では、通常、クラス担当制として固定する形態がとられてきた。しかしながら、今日の保育所運営は、制度として安定した条件よりは、家族がおかれた状況を反映し、不確定要素をかかえた存在となつてきている。このため保育所の労働対策として、人材派遣、

あるいは曜日、時間帯など登録制による要員確保が合理的で受け入れられる面が出てきている。一方、採用に慎重ないし否定的であったり、必要性を認めない立場では、保護者の意向や生活環境に変化が生じたとして、乳幼児に安定した保育環境を用意し、そこに適応条件を損なわないことを優先する考え方も出てくる。すなわち、乳幼児との愛着、紐帯が成立するためには、受容する環境条件を安定させておく考え方も根拠をもっている。

また専門職としての保育制度からは、乳幼児の成長・発達に継続的にかかわる保育所職員としての地位と身分保証を欠くことができないとする考え方がある。また国家資格制度の発足にともない、登録保育士として、専門職者の自律性を基とした活動の広がりを可能にするかである。すなわち、子育て支援センターなどでの相談活動、あるいは市町村との契約に基づくベビールーム、保育室などの自営業者として独立を志向するなどである。いずれにしても、保育所が蓄積した乳幼児保育のノウハウは、あげて専門性の高い保育者を擁していることにあるとすれば、人件費抑制という経営的メリットのみに走るべきではない。しかし、そのために短時間勤務を受け入れる動機が強い現実があることも認めざるを得ない。

PFI方式による保育所の設置運営は、3.5%と5%に満たないが出現したことは注目されている。

PFI方式は平成11年9月の施行法により推進されているものである。これは公共的セクターに高まる行政需要を、民間資金を導入し、かつ供給主体となって充足する方式である。イギリスによってはじめた社会資本整備の方式である。わが国にあっては、経済の低迷によって高配当の投資先がない、あるいは将来性のある産業育成のメドがないなかでは、公共部門の確実な資金回収が見込める供給主体になることが期待されている。これは明らかに資金運用、利潤確保が目的とされることから、事業の行き詰まり、見込み違いを理由として、安易に撤退するなどの危険、社会的視野に欠けるなどについて不安がないわけではない。自己責任論で幕をおろすことがないかどうかである。

社会福祉分野にあっては、空き教室、廃校あるいは遊休、有閑状態の公共施設の再活用といったことでイメージされている。しかし、ニーズともっとも近接した、あるいはかぶせた形で開発をすすめることに威力を発揮するのがPFI方式と考えられることから、資金運用を動機づける、あるいは社会的評価が得られる事業として、即効的な満足が得られるかどうか、主体的ボランティアが不明な今日、方式の将来性を占うことは難しい。

民間企業は、11.8%の行政区域において、保育所経営に参入したとされる。規制改革が事業体の自由競争を促し、ニーズ充足の満足度と効率的運営を民間市場に委ね、経営の活性化につなげる趣旨からは、その速度が早いのかどうかである。また企業、ベンチャーにとって人件費が大半を占める保育所予算をどれだけ圧縮できるかである。保育所から人的要素を抜いたマニュアル化された要員配置で運営するとしたら、託児チェーンとして今日あるチャイルドビジネス以上にはなり得ない。

II 保育所の運営管理状況

わが国が少子高齢社会に向けて平成 6 年 3 月に、21 世紀福祉ビジョンを提起し、同年 12 月にはエンゼルプランを発表したのであった。それと同時に、緊急保育対策 5 か年事業の実施に着手することになったのである。施策対象を明確にして計画・実施をシステム化するため、当時の中央児童福祉審議会は基本問題部会において、平成 8 年 12 月、「少子社会にふさわしい保育システムについて」として、中間報告をまとめたのであった。

児童福祉法は少子高齢社会における保育システムを構築するため、その制度的基盤と枠組みを法的に整備する根拠法として平成 10 年に抜本的改正が行われたのである。しかしながら保育所の制度環境には、その後、地方分権一括法、介護保険法、改正社会福祉法が施行されるなか不安定さがもたらされている。そこには構造改革施策があつて、成立基盤を打ち崩すことが目的化され、展望が必ずしも得られていないことがあげられる。

ここでは保育所が直面する運営課題についての対応状況を明らかにしようとしている。

1. 第三者評価事業

職員における周知状況では、一般的な概要把握はあるものの、周知できていないとするものが 14%存在する。第三者評価事業にアセスメント(査定)作用があることを認めるものが 3 分の 1 あつて、否定的な群を大幅に上回っている。第三者評価の結果から、利用者が保育サービスの内容を把握できるかでは、3 分の 1 は可能だとして、否定的見方をする層は 10%に満たない。格付けへ転用される危険性があるとするものは、3 分の 1 近くで、それを危惧している。経営管理上の問題として、いわゆるマル適マーク、あるいは優良マークなど、段階評価、ないしは点数評価が一人歩きすることへの警戒感は強い。また、第三者評価の基準性については、改善の必要があるとするものが 3 分の 1 近くで、適切であるとして受け入れるとするものを大きく出回っている。

利用者保護、あるいは事業評価を第三者に委ねる必要性は認めるものの、転用の危険性と、基準そのものの改善を訴えるなどからして、慎重な運用が求められる。

2. 保育士の労働実態

労働時間について、法定労働時間である 8 時間労働が遵守されていないとするものが 19.5%となっている。休憩時間は確保できているとするものが上回っているが、されていないとするものが 40.8%となっている。その休憩時間の長さは、56.5%が 20～30 分程度とっているとするが、全くとれないことが常態化しているとするものが 19.1%ある。

勤務形態としては、ローテーションが 61.4%で 1～5 通り、さらに 10 通りまでであるとするが 23.1%と 20%を超えている。法定時間を遵守するために考案されていると考えられるが、複雑化することは心理的に負担がかかり、結果的に労働過重になることが懸念される。ローテーションを組む際の準則として、通常保育と特別保育とをローテーションとして組み込む勤務形態が 44.6%で、別立てで組み込む勤務をやや上回っている。

延長保育の勤務形態として、専任とパートタイマーの組み合わせによるが 63.6%に達し、専任職員

の超過勤務として対応するが 24.3%となっている。延長保育の専任者として、パートタイマーの保育士によるが 10.5%となっている。特別保育も保育業務として勤務時間、態様を一本化している場合、運用面で問題がないのかどうかでは、29.0%が業務としてこなしているとする。格別問題視する必要がない勤務形態だとするものが 24.7%となっている。

特別保育が、保育士の労働に及ぼす影響として、労働時間の複雑さ、保育内容の違いを切り離すやり方と、統合的に扱うやり方とが拮抗する。いずれにしても、負荷をまず労働内容となっていることは確かである。

超過勤務の実態として、女性労働者の時間外労働に関する制限規定が削除（平成 9 年労基法改正）された際、激変緩和措置として育児、介護を行う者の労働時間の延長の限度とされた 150 時間を基準にとっている。この基準時間を超えているものが 4.1%である。100 時間以内が 71.7%を占めている。そして超過勤務時間の年間分布状態は、57.2%と過半数が毎月同程度とコンスタントになっている。この恒常化している超過勤務は、行事、職員数が不足しているなど保育所側に理由があるとするものが 88.1%になっている。法定の週 40 時間体制は 62.8%で守られ、28.4%が変形労働時間によって対応することで守られているとしている。なお、法定時間を守れない、守ることが困難だとしているのは 7.6%である。その理由とされているのが、入所児の増加、保育所利用が長時間化していることがあげられる。さらに打ち合せ、研修など、ニーズへの対応、あるいは保護者への対応に時間がとられるなど、保育体制を維持するのに必要な時間が増加し、法定時間がおさまらなくなっているとしている。なお、40 時間体制を調整するため、交替制によって休暇をとるとしている。

3. 健康障害の実態

保育の長時間化、乳児の増加、特別な対応を必要とする子の増加、それに保育者自身の健康度、体験度の弱化などで健康障害の発生が心配される。

これを 5 年前頃と比較する形で、障害の発生状況を見ると、変化なしとするものが 67.0%と大半を占めている。ただ、発生率が最近高くなっているとするものも 20.6%あって注意する必要がある。

発生率の高い健康障害は、腰痛症が 87.2%と圧倒的で、次いで精神的症状、頸肩腕症候群の順となっている。発生する理由として、職員本人に問題があるとするものが 54.5%と半数を超えている。なお職場環境に起因するとするもの 24.0%となっている。

健康障害の発生対策として独自に工夫しているとするもの 18.1%となっている。

4. 待機児童対策

定員の弾力化ならびに見直しなど、基準緩和にのっとり、定員以上の園児を受け入れているのが 61.5%と大半を占めている。すなわち、平成 10 年 2 月、「保育所への入所の円滑化について（児童家庭局長通知 73 号）」の入所円滑化対策実施要綱に基づく施策が広がっていることを示している。

一方で、定員を充たしていないとするものも 25.9%で、過密過疎、あるいは特定保育所への集中度などが反映した結果だとみられる。

保育需要に即応して充足する活動を開始する準備態勢がとれると期待しているのが分園化である。すなわち、手続きの簡素化、施設、設備面でのノウハウを保有する本体が現に活動している。そこに職員のなかから、新しい保育組織のリーダーに適当な人材をあてることができると考えられてきた。しかしながら設置は 1.9%に止まる。本体のキャパシティがそこまで到っていないのか、経営上のリスクが大きすぎてのことなのか不明である。

いずれにしても待機児童対策としての施策的効果は期待し得ないと思われる。

待機児童を受け入れるキャパシティを拡充することについては、着手して受け入れたのが 26.5%である。ほとんどは実施困難、あるいは対応の消極的なのが 26.6%と、同率である。現段階で待機児童が存在しないとするのが 32.8%で 3 分の 1 となっている。

児童福祉施設最低基準が課している屋外遊戯場の確保を緩和する措置に、対応しているのが 16.1%となっている。そして緩和施策に、事実上、困難な環境におかれている、あるいは保育環境にこの措置をとり入れることに消極的態度をとっているのが 11.8%となっている。なお、保育条件として遊戯場は確保されており、緩和策としてとり入れる意味をもたないとするのが 59.5%に達する。この緩和策が必要な地域、あるいは条件下にあるのは限られているが、措置として有効であることを裏付けている。

平成 10 年 3 月、「幼稚園と保育所の施設の共同化等に関する指針について（文部省初等中等教育局長、厚生省児童家庭局長・連名通知）」、ならびに平成 14 年 3 月、閣議決定による規制改革推進 3 年計画（改定）により、平成 13 年度重点計画事項となり、措置済とされているものである。結果としては、幼稚園との合築、併設、あるいは園庭、園舎の共用が予定されているものを含み、3.3%となっている。これに対し、保育内容、人事交流などで 17.5%となっている。このハードとソフト面をあわせて 20.8%という実績となっている。

5. 過疎地の経営問題

保育現場は定員割れを起こし、児童数の増加が見込めないところと、定員割れはなく、待機児童が増加するところとに、ほぼ 4 : 5 の割合に分極化する。

この過疎的、児童減少地域での経営上の対応は、非常勤化と短時間保育士の増員をはかっているのが 14.2%、職員数の減員によるが 5.9%となっている。事業の見直し、通園バスによる利用区域の拡大、小規模保育所、分園化による保育需要への対応など 5.9%である。未回答が 38.5%にのぼり、解決策を見出せないまま、困難な状況にある実情を物語っているものとみられる。

III 問題状況実地調査報告

ヒヤリングを実施した政令指定都市において発生したとされる事案について報告する。

これまで、保育所の設置運営においては、社会福祉法人としての要件を備えた法人格が認めら

れることを前提とした。もちろん、保育所活動としての事実が存在する。すなわち実体としての保育所を運営する法人は、措置制度との法関係を結ぶため手続き的に用意された側面が制度史的にはある。これが今日においては、待機児童対策の名のもとに、保育所設置が目的化されて保育事業の運営主体としての適格性といったものが審査されているのかどうか疑問が残る事例についてである。

関係者が把握しているところでは、風営適正化法の適用を受ける業態の企業が経営する保育所において、保育に従事する時間以外を空き時間とみなして、企業の本体業務であるパチンコ玉の研磨などに当てる時間とすることが行われているとする。ここには、保育士として必要なプログラムの企案、保育記録、自己研修といった専門性を維持するのに必要な時間としての認識がないことが伝えられている。これは、保育事業を経営する主体的条件―理事者構成に欠陥があり、本来認可されるべきでない事例である。

またそれまで市有地を貸与して、保育所の設置を促進するなどの振興策をとって民営保育所を保護してきた。それが NPO 活動が保育ニーズに適合しているという理由で、土地所有者と借地契約を結んだ上に、保育所設置を認める事案が発生している。

ここでは実績ある保育所が永年にわたって活動を続けてきた地域に隣接して設置を認めるとしている。活動実績を積み上げてきたとは思われない NPO が、待機児童対策に名乗りを上げたことでもって、調整もなしで認可するといった、民営保育所を圧迫することが発生している。

既存の民営保育所のキャパシティと、待機児童を解消する場合において、客観的な数字、さらには十分な説明がなされぬまま、解消をうたうといったことで、行政に対する不信が生まれている。保育所の側からすれば、それまで行政の要請にこたえて無理を重ねて努力してきたことを顧みないのみか、無視するに至っては、反発が生ずるのは当然であろう。加えて、競争こそが構造改革のスローガンだとして、地域社会に緊張関係が生ずるものと懸念される。実績ある民営保育所の経営を圧迫するのは信義に反することだといわねばならない。

現段階では、既存の保育所に寄せられる地域からの信頼と支援に自信を示している。しかしながら、サークル活動をすすめ、需要を先取りする団体との間で、保育観の違いなどが、次第に表面化してくるものとみられる。