

10. 保育所制度

宮崎県 宮崎市 よいこのもり第2保育園 小笠原文孝

近年の規制改革の動き

「総合規制改革会議」は、施設間の競争やイノベーションを通じて、消費者が安価で質の高い多様なサービスを楽しむ可能性が高くなるとして規制緩和を積極的に進めてきた。

保育に関する規制緩和では、平成13年3月末に閣議決定されたほとんどの項目がその目的を達成した。(i)公立保育所の運営委託の促進・(ii)保育士に関する諸規則の改革(国家資格化)・(iii)保育所に関する情報公開、第三者評価の推進・(iv)夜間保育・休日保育の推進・(v)保育所への株式会社等の参入促進・(vi)認可外保育施設に対する指導監督強化・(vii)保育所と幼稚園の施設共有化等による連携・(viii)放課後対策児童の受入れ、の8項目であったが、現在もっとも厳しい懸案課題として厚生労働省に緩和を迫っているものに、(i)保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入、(ii)調理室の必置規制の緩和の2項目が残っている。

直接契約制度の問題点

保育界では平成15年度に改革された障害者福祉サービスの「支援費制度」を睨んで、保育所も直接契約は時間の問題だと巷間囁かれている。

厚生労働省は直接契約の導入について今のところ反対の意思を表明しているが、「総合規制改革会議」の強い押しに土俵際に立たされているといった感が否めない。

しかし、保育界がここに来て、直接契約への移行を推論する際に確認しなければならないことは、先の「社会福祉基礎構造改革」によって法制化された条項である。

「公設民営化による供給の増大」「認可外保育所への指導監督の強化や罰則、閉鎖命令」・「第三者評価」・「利用時の施設側の説明責任」・「誇大広告の禁止」・「苦情解決制度」そして制定間近い「保育士の国家資格化」などは、まさに保育所が委託制度から利用者との直接契約に向けて下準備が整ったことを意味するなにもでもない。

また財務省は、公立保育所や社会福祉法人の運営費が企業の保育所運営費のコストと比較して、高コストであるとの見解を示し、内閣府の国民生活局もこのコストについて、「保育サービス価格に関する研究会」で調査し始めたのである。

こうした改革論議の最中に起きた認可外保育施設での虐待事件、ベビーホテルでの乳児窒息死亡事件は、その論議にいつそう拍車をかけることになった。認可保育所を希望してその施設を利用できる人と、できない人への解決策として、現行の施設補助である機関補助を廃止して利用者への直接補助の論理を強く表したのである。

「総合規制改革会議」では、直接補助を行うことによって、認可保育所を利用できない家庭との間に生じているサービスの受益と費用負担の不公平感を解消するだけでなく、利用者本位の保

育サービスを実現するために保育サービスの提供する絶対的量を増やすことになる、そのことによって保育サービスの多様化が生まれる原動力になるとの確固たる自信を見せている。

ところが、これら一連の改革論議では、特に保育の供給量の拡大についてリスクが予想される重要な部分を避けており、平仄が合わない点があるので検証してみた。

1 課題の多い直接補助方式の導入

直接補助方式が児童福祉法最低基準に満たない施設にも適用され、最低基準を遵守した施設にも適用されるなら、利用者にとって「公平」とはならない。ただ子どもを預かるだけで親が満足するならば話は別であるが、利用者には企業を救済することとしか映っていない。

- (i) 認可条件の最低基準のハードルが高いので、「緩和すべき」との主張は矛盾しており、質への見識が貧困であると窺われる。
- (ii) 施設の設備補助や運営費である公的資金を社会福祉法人のみに限って助成しているために、民間企業の参入が思うように進まないことも理由にしているが、企業参入枠の拡大のために新たな公費をもって整備することが憲法 89 条に抵触しないのか。
- (iii) 直接補助を行うことで、市場がすべて保育施設を増やし、しかも効率的にサービスを配分してくれるという発想には根拠がなく、試行錯誤的な思想を露呈しており、これを政策的というには無責任である。
- (iv) 行政関与を薄くすると苦情の多い世帯や手のかかる子どもなどの受け入れには拒否をすることが増え、逆選別が行われる可能性は大である。現在でもそのような保育所があり、それを防止しているのが行政である。
- (v) 福祉や教育の特質は、いうまでもなく、専ら多くの人手によって成し得るものであり、モノをつくる業務と大きく異なる点は、労働生産性を高めるものではない。運営費の 8 割を占めるのが人件費であり、コスト削減はいきおい保育士の処遇を下げることとなり、保育士の数をも抑制することになり、子どもの保育環境が著しく低下することは明らかである。「総合規制改革会議」のいう質を高めるには至らない。何を基準にして高コストと位置づけるのか、小学校の低学年児童を受け持つ教職員配置や待遇と比較してみることも必要である。
- (vi) 一連の改革論議は、都市部の待機児童に限っての論議であり、全国の 3 割強といわれている過疎地区や保育の市場性が成立しない田舎や地方の保育問題にはなじまない。過疎地での保育所運営は岬吟しており、統廃合を迫られているところも多い。しかも、このような地域で実際に保育を受けている家庭や保育を必要としている人が悪影響を受けないような安全策を先に講じるべきである。
- (vii) 医療の会計は、「利益の発生は認められるが営利は禁止する」という規制があるが、社会福祉法人には「利益の発生は認められず、営利も禁止する」というのが大原則である。しかし、すでに民間参入を果たした企業には利益をもたらす営利を認める規制緩和を図ったが、このま

ま進むと社会福祉法人の果たしている役割や存在意義までも見直さなければならない事態が生まれる。また市場性のはたらかない地域での子育て支援のサービスや民間企業では採算性の合わない事業を社会福祉法人が担っている。少子化と過疎化への対応こそが全国の保育所の中で求められている問題であり、まずは、地方の保育対策も検討すべきではないか。

2 調理室の必置規制の緩和の問題点

「総合規制改革会議」が、数年にわたって固執している調理室の必置規制の緩和については、いわゆる幼稚園制度と保育所制度の一元化を睨んでのことと、保育所への参入のひとつの壁ともいわれている調理室建築に関わるコスト負担をなくして容易にするためのものである。

そして「総合規制改革会議」と軌を一にするかのように、全国知事会や全国市長会などの地方六団体は幼稚園と保育制度の一元化の推進を求めている。この要因の一つには、一元化することによって、園児減少で経営に汲々としている幼稚園の活路を拓く道となり、加えて待機児童解消のために市町村が、新たな土地や建物を取得するコストをも大幅に削減できる。社会資源としての効率的運用も十分に図られることもねらいにある。

また地方自治体における保育所の調理室不要論もある。その根っこには、少子化のあおりをくって小学校の「学校給食センター」の機能やスペース等を含めて「空き」が生じており、人件費をはじめとして設備の効率性が低くなっており、その再生を期することが含まれている。

食事こそ教育である

「総合規制改革会議」は、必置規制反対の理由として調理室から漂ってくる料理の匂いや、「今日は何の料理が出てくるの」といった子どもの期待感や家庭的雰囲気などの情緒的なものが、決して児童の教育に良い影響をもたらすことには直接つながらないといった反論をしている。

しかし、保育所における食の教育については児童福祉法制定来の50年以上にもわたる保育と給食の実践と歴史の中で確固たる概念が確立されているのである。

たとえば子どもたちが、保育所のプランターでピーマンやトマト、枝豆、きゅうり、ナスの苗を植え、種をまき肥料をやって成長を観測しそれぞれの植物の成長や個性をも知る。そして栽培したものを保育所給食として調理してもらって昼食に提供してもらう。そのことにより子ども自身が能動的に好き嫌いを消失し、「食」に対して意欲的になってきた例は数が多い。あるいは年長児であれば枝豆を収穫しその豆を取り出して箸でつまむ、数えるといった数の概念を覚えるようになる。

年少児は、片方の手で「鞘」を押さえ、片方の手で豆を取り出すといった「協応作用」を促す感覚の教育を受けることができる。

はじめて豆を包んでいる「鞘」を見る子どもも多い。そして豆が「えんどう豆ご飯」として提供される。このように子どもが食への期待感や、生きる喜びなどを考えるとき調理室設置が不要である論理は成り立たない。

「自然と人」との関係や「食」を通じて将来の食生活習慣の教育の基礎となる体験をしているので

ある。さらには、健康な体づくりに欠かすことのできない「栄養」という知識を得るには、保育士や周りの大人の直接的な指導で身につけることもあるが、このように、栽培→観察→収穫→摂取という保育環境は子ども自らが「食」に対する興味をもち学習できる力が十分に備わっているのである。まさに「養護と教育」とはこのことである。

温かいものは温かく、冷たくしておいしいと感じるものは冷やす、麺類などはのびないように配慮するなど保育所給食の「適温給食」は味覚を育て感性を育てるのに重要な役割を果たしている。そして体調不良の子どもの食事への配慮をはじめ、個々の離乳食を細やかに作り提供しているのが現在の調理室設置の姿である。

調理室の必置規制を解くことによって、児童の健全育成に与える影響を危惧することの方が大きいということを知らなければならない。

3 これからの保育所運営を考える

1. 保育所の規制緩和の課題

保育所の規制緩和は他の産業界とは異なり、目的が経済活性の手段ではなく、質が保障された上での選択の自由性とサービスの多様性にあり、規制緩和すること自体が最終目的ではなく、規制緩和することで、住民や利用者にとってどんな便益や効果が醸し出されるかが明確でなければならない。いずれにせよ、遅かれ早かれ行政の委託事業から「契約」といった経営主体に変わること論を待たないと思うが、子どもの保育のためといいながら最低基準にも満たず、経済の活性化のためや利潤を追求する企業のために支援する保育サービスが容認されることがあってはならない。

公設民営の促進、企業参入、幼稚園の保育所化、小学校の空き教室利用、その他公共施設の利用など「男女共同参画会議」の提言を基本とする供給体が見受けられるようになった。

だが認可保育園としては制度に浴している現状から権益擁護や新規参入の排除につながりかねないと受け止められると、いっそう厳しい局面を迎えることになるのではないかと憂慮する。

「総合規制改革会議」のいう現在の保育の質を保障または向上するといった理念が、調理室を無くすことによって果たし得るのか、あるいは何のために規制改革をするのか、規制改革をすることによって社会や国民へどのような功罪をもたらすのか、その点がメディアを含めて糾されていないことが不自然であり残念である。

2. 保育所の機能と役割を拡大するために

多様な参入を迎え入れながらもあくまで要保護家庭対策と育児と就労の両立支援を柱とした現制度の長所を遺しつつ、今以上に保育所のもつ機能と役割を拡大し、サービスの多様性を高め、社会福祉法人としての能力を発揮していくことが求められている。

「地域の子育て支援」にあっては、地方版エンゼルプランの再構築(アレンジ)を迫られる自治体もあると思われるが、保育所の創意・工夫によって地域の保育事情にそった展開を図ることが可

能である。

子育て支援体制の強化

- (1) 現在、家庭保育へのサービスでは、「一時保育」の利用の普及が進んでいるが、保育所では、通常保育の中での「一時保育」利用にとどまらず、保育所で行う諸行事への参加を促すことも配慮する。たとえば運動会や遠足、発表会等に親子共に参加を促す。電話や面接による子育て相談も効果はあるが、親同士との会話の中で育児へのこだわりが溶解し、我が子の成長や発達を他の児童に照らすことによって自己解決を図ることができる。この意義は大きい。
- (2) 育児休業休暇中の親や、初めて母親になるのためのサービスとして、離乳食のつくり方や月齢にあった食事づくりを指導し、実際に保育を受けている乳児に食事の介助を行うことや、他の乳児の生活や遊びにも介入できるように導き、乳児の特質を理解してもらう。親になる喜びや育児の感動を享受できるように、職員にも対人援助を主とした指導を含め、受入れのための環境を整えることが必要になる。

保育所にとっての最大の利点は、この事業を導入することによって、第三者評価的な視点で保育を観察・評価されることにもなり、保育内容の質の向上と職員の問題意識が高まる。さらに施設整備のための資本投下もいらず、利用者負担もほとんど必要としない。

また、保育所の健康診断日を利用して、嘱託医師による地域や近隣の家庭へ無料の健康相談や育児相談を開設する。保育所では歯科医の健診も義務づけられているので、歯科医の指導だけでなく、歯科衛生士による親と子の口腔衛生の健康管理指導なども行う

保育所運営の機能強化

- (1) 延長保育の時間設定が改正され、昼間保育所にも夜間保育所にも前倒しの6時間延長と7時間延長保育が設定された。夜間保育所にあつては、緊急時に宿泊を伴う保育サービスも可能になった。迎えが遅くなった家庭や、天候が悪くなり子どもを深夜に起こして帰宅させるに無理がある場合、親子が共に宿泊できる施設を整えることも可能になった。また、夜間に留守番を余儀なくされている低学年児童の受入れなども行い、健全育成という観点から保育士に限らない人材の導入も考慮する。このように親の変則勤務や多様な家庭の保育事情に対応できるよう柔軟な思考と体制は必要である。宿泊施設の整備は、一時保育室の整備費と同様の国庫補助も受けられるようになった。
- (2) 「病後児保育」については、病後児保育所を1箇所の保育所指定で設置せず、複数の保育所が協同して開設する。たとえば、複数の保育所で空き店舗を利用して協同運営することにより、各保育所の児童がその施設を利用した場合、日ごろの子どもの生活状況や保護者の思いを十分に伝えることができ、細やかな保育が可能となる。この取組みには、行政の支援と各保育所の合意がなければ展開できないが、その他の運営上の利点は、病後児保育を担当する職員の補充や休暇による代替職員の確保など、各保育所の連携と協力があれば緊急的な時にも柔軟に対応できる。保育所も行政も補助金の有効活用を図ることができる。

通常保育の中で保護者の最大の悩みとニーズは、保育中に発熱したときである。緊急を要

することもあるので、親が保育所へ迎えに行けないときは、「病後児保育所」の職員や「ファミリーサポートセンター」と連携をして、病院での診療体制を構築する。病後児保育中においても、親が職場を休めないときも病院への診療・診察の付き添い送迎サービスを行う。

- (3) 過疎地では、定員割れが常態化している所が多くあり、ほとんどが汲々としている。このような過疎地では、「児童館」や「児童クラブ」等の存在が薄く「塾」や「スポーツクラブ」もなく、低学年児童の保育ニーズはないように見受けられるが、ニーズは都市部同様に潜在的に少なくない。ニーズのある地域では、空き部屋を利用し、夏、冬の長期休みの間は行政の援助で全日の保育を進める。運営費としては、夏、冬の長期間休暇は小規模保育所の4、5歳児単価相当分を充て、それ以外の期間については、放課後の半日保育であるため、4、5歳児単価の半額程度で運営ができないか、地方自治体として検討してもよい。

3. これからの保育所の使命

行政は、保育所運営を機能強化するために、基盤警備のための公的支援を行っているが、保育所の創意・工夫が発揮できるように柔軟性がある利便性の高いものにしていく努力が必要である。特に病児保育や病後児保育の場合には、運営にリスクがあり利用者の経済的負担が重い場合は、事業内容の一部を行政との委託契約にする。

行政は、運営の細部まで拘泥するような過干渉を極力減らして運営の効率性と事業の進展を高めるための方策を築いてもらいたい。

ところがこれら行政の善意が円滑に行われるためには信頼される条件整備を自ら構築することが必要である。先進国の福祉や教育に対する姿勢に「サポート・ノウ・コントロール」というのがあり「支援すれども規制せず」の意味で、つまり行政はできる限り距離を置き、細かいことには口を出さない姿勢である。

そのためには、(i)保育所の自己評価の確立(ii)保育所の財務諸表等の開示(iii)保育の情報提供(地域育児情報や行事情報)(iv)苦情内容の公開と解決に至った内容の公開(v)第三者評価による評価の公開である。全国的には一定の保育サービスへの質の確保がなされているが、定員に充足しない保育所が進む一方で、都市部では多様な純民間の保育サービスが育成されており、社会福祉法人にとっては厳しい局面を迎えている。児童福祉の性格から運営が赤字か黒字かは問題とならないが、情報公開の時代を迎えて要は、運営費という税金が真に有効に使われているかどうか透明性をもって明確に評価される時代に来たことは間違いない。

公的責任

要保護児童も含めて、児童の健全育成を図るという観点と労働生活を営むため、保育所に依存しなければ生活できないという状態を救済することが公的責任の基本である。

そこで当然、国は良質な保育サービスを確保し、利用者にもそのサービスを受ける機会の確保を講じなければならないが、その良質なサービスの質を確保し、提供し続けてきたのが、今までのところ認可保育所であった。ところが、公的責任を担保し児童の健全育成を図ることができ得るのは認可保育所でしか果たし得ないということを「総合規制改革会議」は覆したいのである。

つまり公的保育サービスが、親の多様化する保育ニーズとの間で齟齬をきたしていることを指摘され、利用者と乖離し拡大してきた現実をもって改革最大の要因とした。

特に、公立保育所は運営の硬直化と社会福祉法人との費用対効果で批判を浴び、多くの自治体は自らが民営化への転換を余儀なくされることになった。

児童福祉法 56 条に公設民営への推進がうたわれた影響もあるが、すでに全国では 100 を超える公立保育所が民営化され、計画にのぼっているだけでも 50 を超える勢いである。

これからも、利用者が選択できるほどの保育の供給量を拡大することも行政の責任ではあるが、あくまで児童の健全な福祉と生活が保障されるためにも、児童福祉法 24 条の公的責任と 32 条の設備基準の維持に加えて運営費がナショナルミニマムとしてあらためて確認されることが重要と感じる。