

II. 調査結果の分析

5. 規制の解除・緩和

厚労省は配置基準の見直し、短時間勤務の保育士の導入、乳幼児及びほふく室の面積基準の切り下げ、分園の設置運営、屋外遊戯場の活用、等を通じた待機児解消対策を実施している。しかし厚労省調査では、平成 15 年度はなお 26,383 人の待機児がいた。しかもこれは、待機児の新しい定義を採用し、第一希望で認可保育所を申し込んだのに入れず、保育ママや保育室などの国基準を満たさない保育施設を利用している場合を除外した数字である。しかし、待機児解消のために現在の保育所の基準を変えることは、子ども一人ひとりの最善の利益、保育の質という視点からどう考えられるのであろうか。また、少子化時代における待機児の問題は地域差もあると考えられる。厚労省が打ち出している各待機児対策の一環である規制の解除・緩和についての保育所の意見を概観してみよう。

配置基準の見直し

乳児 3 人につき保育士 1 人に切り替えた保育所は全国平均で、49.1%ある。配置していた看護師を欠員として実施している園は 0.7%、最低基準を遵守している園は 14.1%である。公営保育所の 35.4%、民営保育所の 60.9%が乳児 3 人につき保育士 1 人に切り替えている。全国的に、公営保育所より民営保育所のほうが乳児 3 人につき保育士 1 人に切り替えた割合が高い傾向がある。都区部・指定都市にあっては、公営保育所 17.6%、民営保育所 54.4%と大きな差がある。この設問については、「子どものためには、基準緩和は実施すべきではない」という意見があったが、「将来、やむをえないかもしれない」という記述からは、待機児解消という大命題がある中で子どもの側に立てば反対だが、必要悪として受け入れざるを得ないというジレンマが感じられた。

短時間勤務の保育士の導入

平成 10 年 2 月の児童家庭局長通知で、最低基準が求める常勤保育士による定数に、保育時間や保育児童数の変化に柔軟に対応できる短時間勤務保育士を充てられることになった。今回の調査では、今後の導入予定を聞いている。現時点で短時間勤務の保育士を導入しない方針の園が全国平均で 28.8%あった。公営保育所と民営保育所を比較すると、北信越地区と関東地区は民営保育所のほうが導入しない方針の園が多いが、その他の地区では反対の結果である。特徴的な地区としては、近畿地区において導入しない方針の園が公営保育所 47.1%、民営保育所 20.8%と差が大きくなっている。

都市規模を視点に比較すると、導入しない方針の割合が最も多いのは、都区部・指定都市の公営保育所である。今回の調査では、導入済みの園はその他 (26.2%) と答えていることが自由記述から読み取れた。自由記述には、すでに配置してい

る理由として、「常勤保育士が見つからない」「中途入所児に対応」「児童数の変動に合わせて配置」「人件費の抑制」「多様化する事業に対応」「送迎、給食時用に配置」「常勤保育士の休憩時間に」「障害児対応」などが記入されていた。

乳幼児及びほふく室の面積基準の切り下げ乳児の待機が多く発生している一因として、乳児室及びほふく室の面積確保の難しさをあげられている。それを受けて、余裕スペース等を乳児室又はほふく室として活用して受入れ拡大を図る方向性が提示されている。「基準を切り下げない方針」という園は全国平均で 34.8%、一方、「基準緩和を受けて受け入れ枠を拡大している」とした園は 7.8%であった。「基準緩和を調整枠として活用して柔軟な運営が出来ている」とする園が 14.7%あるが、どの地域においても「柔軟な運営が出来ている」は、民営保育所に多い。公営と民営を全国平均で比較すると、公営保育所 6.8%、民営保育所 21.6%という差がある。

入所の円滑化

施策が待機児童ゼロを目指して動いている状況下、入所の円滑化のため、産後休暇・育児休業していた家庭の児童をまた入所させる場合やきょうだい児と同一の保育所に入所させる場合は、認可定員の 25%を超えても差し支えないとされた（平成 10 年 2 月）。本調査の設問はこの通知に対する各保育所の対応を尋ねたものである。なお、その後出された雇児保第 11 号（平成 13 年 3 月 30 日）では、「また、年度後半（10 月以降）は、これらの場合に限らず、認可定員の 25%を乗じて得た員数を超えても差し支えないこと。」を加えて、さらなる弾力化が行なわれ、無条件に 25%を上回って受け入れられるようになっている。

平成 14 年日保協調査では、待機児童を解消するための対策として最も多く実施されていたのが、「定員の弾力化による対応」であり、全国平均で 61.5%の割合で、民営保育所が公営保育所を上回っていた。平成 15 年日保協調査では、「定員以上の園児を受け入れている」と答えた保育所は全国平均で 57.1%であり、民営保育所が 71.6%と公営保育所の 43.5%を大きく上回っていた。今回の調査では、その詳細を聞いたわけであるが、「超過分を受け入れている（全国平均 26.5%、公営保育所 25.8%民営保育所 27.0%）」「福祉を損なわないという判断で受け入れている（全国平均 34.4%、公営保育所 23.2%民営保育所 44.0%）」が多いという結果であった。受け入れている園の割合は、全体ではほぼ横ばいと言えるであろう。

一方、「定員は安易に扱われてはならない」と答えた園は全国平均で 12.7%であり、公営保育所 16.2%、民営保育所 9.6%である。その他の自由記述欄には「臨時の措置として行っているが、いいとは思わない」という意見があった。

地域子育て支援事業

「地域子育て支援は保育所が受け持つべき範囲を超える」と答えた割合は、全国平均で 11.7%、公営保育所 9.2%、民営保育所 13.8%である。民営保育所で、地

域子育て支援を負担に感じている傾向がわかる。「指定を受けて活動を開始している」と答えた保育所は、全国平均で 20.7%であり、公営保育所（20.6%）と民営保育所（20.8%）には大差が無い。しかし、北信越地区では、「範囲を超える」と答えた割合が民営保育所で 22.0%と最も高く、公営保育所では 8.7%である。同地区において、「指定を受けて活動を開始している」と答えた保育所は、公営保育所（30.4%）と民営保育所（9.8%）であった。「要件を整備し指定を取りたい」は、全国平均 7.0%に対し民営保育所が 14.6%と意欲的である。その他の自由記述には、「人手不足で取り組めない」「自治体の方針で決まるので、園で選べない」「指定が無いと、自園の判断では出来ない」と取り組みたくとも、できる条件が整わない実態が書かれていた。

分園の設置運営

平成 14 年日保協調査では、分園の設置を実施したのは 1.3%であり、設置が確定しているのは 0.6%、今後考えたいと思っている割合は 7.5%、約 80%の保育所は分園の設置を考えていなかった。平成 15 年日保協調査でも、分園の設置を実施したのは 0.9%であり、設置が確定しているのは 0.1%、今後考えたいと思っている割合は 8.4%、80.6%の保育所は分園の設置を考えていない。今回の調査の設問は一步踏み込んで、分園設置のメリットとデメリットを問うている。メリットの内容として「特別保育の設定」について聞いたが、全国平均で 9.9%がこれを感じているに過ぎなかった。

デメリットとしては1番に「費用の問題」があげられ、全体で 23.4%あった。

これは、公営保育所で 16.4%、民営保育所で 29.5%と、民営保育所に多かった。

都市規模では、都区部・指定都市で費用の問題を挙げた民営保育所が 26.6%、公営保育所が 3.9%であった。分園の設置が進まない要因として、メリットに比して費用負担の大きいことがネックであることがうかがわれる「キャパシティの問題で、分園化せざるを得ない」との記述からは、メリットとデメリットは別にして、求められることとして取り組まなければならない現状が垣間見られた。

屋外遊戯場

乳幼児期の成長・発達に不可欠なあそびには場が必要である。平成 14 年日保協調査では、公園や近隣広場等を屋外遊戯場として活用している割合は 11.6%（公営保育所 5.6%、民営保育所 17.6%）であった。園庭の面積が十分足りている割合は公営 64.3%、民営 55.5%で、公営の方が園庭の面積を充たしているという結果になっていた。平成 15 年日保協調査では、園庭として公園や近隣広場等を屋外遊戯場として活用している割合は 11.6%で、公営保育所 5.3%、民営保育所 17.2%で横ばいであったが、園庭面積が十分足りている割合は公営 67.1%、民営 51.5%であった。今回の設問は、その内容を聞いたものである。「園庭に自然環境が加わる効果を期待している」が全国平均で 25.4%であり、公営保育所 19.0%と比べて、園

庭が十分ではない傾向が見られた民営保育所で 30.8%と高くなっている。この傾向はどの地区も同様である。次に多い回答が「環境条件の確保が容易でない」であり、全国平均が 17.3%、関東地区で 25.6%と割合が高い。安全性の面に課題を感じる園は全国平均 10.3%であり、どの地区も 1 割程度あった。都市規模で見ると、県庁所在市において「環境条件の確保が容易でない」が 30.0%と高い割合を示している。

「現在、活用しているが、安全性の面に課題を感じる」という意見もあり、現実には公園や近隣広場等を屋外遊戯場として活用していても、必要に迫られてのことであり、児童の環境として、活用に難しさを感じている側面があるようであった。

(吉田)