

III. 研究員の考察

4. 太田嶋信之研究員による考察

平成 16 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」の中では、重点的な改革として、「官から民へ」、「国から地方へ」の徹底を図るとしている。「郵政民営化」や「市場化テストの導入」とともに、改革の柱の一つとして「医療・福祉・保育・教育等の分野で大胆な規制改革」を掲げている。これらの分野は国民生活に密着し需要と雇用の拡大につながるとして、早期に改革案をまとめることである。17 年度から 18 年度にかけて、さらに規制改革や民間開放が一層進むものと思われる。今後、公営事業の民営化や民間譲渡、民間委託については加速度的に進むことは必至であろう。

また、三位一体の改革についても、平成 16 年度から公営保育所の運営費が一般財源化されて、今後、3 兆円規模の税源移譲、補助金改革、交付税改革が進められていくことになる。民営保育所にとっては、財源確保は最重要課題であり、経営基盤にも大きな影響を及ぼす問題として論議的になるとと思われる。

さらに保育所については、少子化対策の充実を図る上で重要な役割を担うことが求められ、次世代育成支援対策推進法に基づいて策定される市町村行動計画の実施にあたり、その最前線で積極的に実践していくことになるだろう。そして基本方針 2004 では、保育所間の競争を促すための施策の推進を図るということで、利用者の選択に資するための情報公開や第三者評価等の実施が本格的に推進されていくものと思われる。

民営化の動向

公営保育所の民営化の動きは、今後の民営化計画まで含めると全国平均で 38.8% という回答結果であった。前年実施した調査では 20.3% という結果が報告されていて、一年で確実に増加している様子がわかる。厚生労働省報告例からも、最近の公営と民営の保育所数を比較してみると明らかである。平成 12 年 4 月 1 日現在の公営は 12,727 ケ所、民営 9,473 ケ所と、公営が 3,254 ケ所多かった。ところが平成 15 年 4 月 1 日現在では公営 12,255 ケ所、民営 10,100 ケ所と、民営との差は、2,155 ケ所と 1,109 ケ所も縮小している。平成 16 年には、さらに民営化が進んでいる今回の状況に加えて、さらに改革が進行することで平成 17 年度～18 年度にかけて公営と民営の保育所数は、かなり接近してくるものと思われる。

民営化の経営主体については、社会福祉法人が 88.8% と圧倒的に多く、株式会社や有限会社は 6.4% と極めて少ない。しかし、基本方針 2004 では公営事業に対する民間開放について積極的な推進をおこない、重点的に強化すべき課題として取り上げている。指定管理者制度や市場化テストなどの民間開放の手法が導入されてくることになるだろう。社会福祉事業に関しては、これらの手法が適切かどうかは疑問で

あるが、次年度以降、民間への委託や移管はかなり進むと思われる。民間＝社会福祉法人という訳ではないので、当然ながら、株式会社や有限会社も経営主体として名乗りを挙げてくることは十分考えられる。こうした状況は、まさに競争の時代へと本格的に入っていくことを意味しているといえよう。

民営化の問題点

公営保育所の民営化が検討されるとなると、その保育所の保護者や地域住民、自治体からの反対が必ずと言って良いほど起きる。これは全国すべての市町村で、ほとんど例外なく起きる問題である。反対する理由も共通していて、その主な内容は、(1) 保育の質が低下する、(2) 事故あった時の対応や補償が不安、(3) 保育方針や保育内容に変化が生じて子どもにとって良くない、(4) 現公営職員の身分保障問題、(5) これまでの伝統が失われる、といったものが殆どである。

こうした理解不足、あるいは誤解、曲解が生じるのは何故であろうか。それは保育所の長い歴史の中で、公営保育所の数が全国保育所数の60%前後を占めていることからみても分かるように、保育行政が公営主導で行われてきたことが大きいと言えよう。また、長く措置の時代を過ごしてきたために、その間、個々の保育所の保育理念や保育内容が、地域住民に対して十分な情報提供が行われず、民営保育所としての信念や特徴といったものが、十分に理解されていなかったことも理由の一つではないかと考える。

また、公営保育所の関係者自身が、民営よりも公営の方が質が高いという意識が根底にあることも理由の一つであろう。それは回答中の公営の記述に表れている。

民営化に対する公営の意見を列挙してみると、(1) 真に子どもの立場になって考えていく態勢がとれるかどうか不安、(2) サービスが過剰になって結果的に母子を引き離すことになりはしないか、(3) 質の低下と職員の処遇低下につながる、といった内容であった。民営保育所の保育内容や経営姿勢が、いわば同業者から信用されていないということは、あまりにも情けなく感じる。今後、こうした無理解を保育関係者から払拭していく努力を、民営の保育関係者自身もしていかなければ、地域から受け入れられる民営化はスムーズに進まないのではないだろうか。

幼保一体型施設の動向 — 子どもの視点の施設になりうるか —

幼保一体型施設については、すでに全国で先行的に、あるいは試行的に取り組んでいるケースが新聞紙上や保育雑誌等で紹介されている。今回の調査結果からは「すでに施設がある」という回答は5.5%であった。今のところは先駆的に取り組んで設置された施設はまだ少ない。多くは構造改革の流れの中で、少子化に伴って幼稚園と保育所の両施設を合理化する目的で作られたり、財政的な理由で一体化するケースが目立つ。何ヶ所かを視察したが、設備や機能面は立派で、行事やカリキュラムの整合性を図るなどの努力もうかがえる。しかし、登降園時間、養護面、保護者意識、職員間の意識などに、多くの課題があるようだ。

平成 16 年 3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 ヶ年計画」の中で、分野横断的な取り組みにおけるアクションプランとして、幼稚園・保育所の一元化が図られ、いわゆる「総合施設」が設置されることになった。平成 16 年度中に基本的な考えをとりまとめた上で、平成 17 年度に試行事業を先行実施、平成 18 年度から本格実施を行うことになっている。まだ法的な整備をはじめとして具体的な内容が明確ではないので、どの程度のペースで設置されていくのか予想がつかない。

総合施設の基本的な役割と機能は、親のニーズ、幼児教育のニーズを充たすもので、保育所機能、幼稚園機能、子育てネットワーク機能、コーディネート機能を備えている施設ということである。つまり地域の子育てに関するあらゆる役割と機能を備えている施設と言っても過言ではない。確かに理想的であり、利用者にとっては非常に便利な施設といえる。しかし、多機能・多目的であるが故に子どもひとり一人に対する視点がぼやけてくる可能性がある。

幼稚園、保育園の関係者に話を聞いてみても、総合施設の設置に対して疑問視する声が多い。現在の二制度のままでも、幼児教育、子育て支援、地域の保育ニーズ対応、待機児童解消は可能ではないだろうか。あらゆる役割と機能をもった総合施設が、本当に児童の視点に立った施設になりうるのかどうか、経済・財政の観点だけでなく、幼稚園・保育所関係者による子ども側の観点も考慮して論議していく必要があるだろう。

経営上の課題

今回の調査では、平成 16 年度から公営保育所運営費が一般財源化されたことで、公営・民営ともに最大の関心事は財源問題であった。それぞれ財源の縮減を危惧する回答が最多を占めた。民営では 82.6%、公営でも 65.2%と高い回答率を占めた。

そして、公営保育所としては運営費が一般財源化されたことで、民営化の動きがさらに加速するのではないかと懸念する回答も多く、58.2%と高い割合を占めた。

経営上の課題について根本的に公営と民営では大きく異なることは予想された結果であった。公営では保育内容や機能面といったソフト面の問題を課題として挙げていて、「保育士の専門性・資質向上」、「多様なニーズへの対応」、「地域住民や社会資源との連帯強化」などが回答の上位であった。それに対して民営は「財源問題」、「経営基盤強化」といった運営管理面での問題が課題であった。

ただ、今回の調査を通して、公営の調査回答者である公営保育所長等の意識が変化してきていることを感じる。これまで公営保育所関係者は、公営保育所は存続が安定していて、自分たちの身分保障等についても、疑う余地が無かった。しかしながら、加速的に進行する改革や制度改正により民営化の波が押し寄せてきて、危機感を抱いている様子がわかる。市町村によっては、全ての保育所を民営化するところも現れている。今までは財源問題などには興味も関心もなかった公営保育所だったが、明らかに変わり始めてきており意識の変化を感じる。

保育所の第三者評価事業

福祉サービスの第三者評価については、基本方針 2004 の中で「保育については施設間の競争を促す方向で情報公開、第三者評価等の施策を推進する」として、保育所の第三者評価を推進していくことを明確に述べている。

今回の調査では、受審している保育所は公営・私営合わせて 2.9% ときわめて少ない。今のところ東京など一部の都府県を除いて評価機関が地方には殆どなくて、受審の機会が得られないという事情もある。しかし、なんと言っても保育所側に、その気運がないことが大きな要因であろう。

受審が義務化されている訳でもなく、身近に認定された評価機関もない上に、高額な費用がかかるとなると、気運が盛り上がらないのも無理はない。

平成 16 年 5 月に厚生労働省老健局、雇用均等児童家庭局、社援局の三局長連名による通知が出され、推進体制のガイドラインが示された。推進に向けて本格的に動きが始まった。今のところ推進組織を立ち上げたのは 3 割程度の都道府県で、予想外に少ないという状況である。それらの推進組織では第三者評価機関認証、評価基準、評価結果の公表、評価調査者養成研修、普及啓発等について検討が進められている。平成 17 年度より第三者評価事業が全国各地で本格的にスタートすることになるだろう。今のところ第三者評価の目的や必要性が十分に認識されていない上に、行政指導監査とどう違うのか、メリットはどこにあるのか、保育内容が本当に正しく評価できるのか、評価機関は信頼できるのか、調査者の資質はどうか等、推進に向けて多くの課題が残る。今後、第三者評価事業を推進していくためには、推進組織による保育所に対しての啓発や意識の醸成が必要となるではないか。

平成 16 年 3 月、「社会福祉法人が経営する社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」の通知が出された。その内容は第三者評価事業を受審し、その結果について公表を行い、サービスの向上に努めている場合、運営費の弾力運用を認める用件の一つとする、というものである。民営保育所が弾力運用を行うために、第三者評価を受審するきっかけになる可能性は高い。しかし本来、第三者評価の目的は保育サービスの質向上と利用者の選択に資するということであって、弾力運用のためではないはずであるが、事業の啓発と推進のためにはやむを得ないということだろうか。

次世代育成支援対策の推進について

次世代育成支援対策推進法は、その基本理念の中で、保護者が子育てについての第一義的な責任を有すると明言している。子どもは温かな愛情に包まれた家庭で育てられるのが基本である。しかし、現状は社会の変化や働く親の増加、核家族化などにより家庭の役割が十分に機能せず、子どもにとっても親にとっても、社会の支援が必要な状況にある。本推進法は「少子化社会対策基本法」とともに、家庭の機能を回復し、子育てに喜びと希望がもてる社会をつくる意味で重要な法律であると

言える。今回の調査では、仕事と子育ての両立支援について、更なる充実を図るための対策を聞いたところ、60%が「家庭との連携の強化」を挙げている。公営・民営ともに最多であった。家族援助という観点の支援も含め、家庭との連携の必要性を保育関係者が認識し強化していこうと考えていることは、次世代育成支援対策を推進していく上で重要なことである。

しかし、課題も多い。それは企業等の一般事業主の現状である。このたびの次世代育成支援対策推進法で、行動計画策定を一般事業主に対して義務付けて、従業員の仕事と家庭の両立等に関する措置を講ずるように定めたことは、これまでの少子化対策にはなかったことであり、高く評価できる。家族全員が家庭でゆったりと過ごすことを可能にするためには、子育て中の労働時間の短縮、育児休暇の整備等は欠かせない。そのためには職場の理解が不可欠である。しかし、企業の多くは300人以下の中小零細企業が圧倒的に多く、最小限の人員で厳しい経営を余儀なくされている。

そのような状況の中で、中小零細企業に育児休暇取得制度や、フレックスタイム制、労働時間短縮などの整備を求めても実現はなかなか困難と言えるだろう。とりわけ男性の働き方を見直すとなると、かなり厳しいものがある。労働環境の見直し実現には事業主の意識改革が第一に必要となる。しかし、意識改革だけでは実現は無理である。厳しい経営を続けている中小零細企業に対して、公的な支援を同時に実施しなければ、次世代育成支援対策はその効果をあげることは難しいであろう。