

III. 研究員の考察

5. 鷲見宗信研究員による考察

市町村合併の進行状況

地方分権一括法における市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）改正により、現在市町村の合併が幅広く行われている。保育の実施主体である市町村の合併は保育所にとって重要な問題となる。また現在は公立保育所運営費が一般財源化され、民間保育所の運営費の一般財源化も大きく取り上げられていた。民間保育所運営費の一般財源化は現在見送られたが、又いつ取り上げられるか予想をつける事は出来ない。

しかし一般財源が行われれば現在の保育単価等国の統一基準は廃止となり、各自自治体の独自の計算により算定される。また廃止された補助金は交付金となり、市町村の人口規模に応じて交付される。従って基本的には人口規模の大きい市町村に存在する保育所ほど影響を受ける事は少なくなる。

本調査において市町村の合併は全国計で「はい」7.8%である。地域区分別では、中国・四国地区が18.9%と最も高く、続いて東海地区13.2%、北信越地区8.2%である。所在地区別では小都市B16.8%、県庁所在市9.0%、中都市8.4%となっている。

合併による影響としては、利害の対立が増えてきた5.2%（公営4.7%、民営5.9%）、連携が十分でない9.1%（公営9.3%、民営8.8%）、刺激を受ける回数が増える32.5%（公営37.2%、民営26.5%）、実力が試される7.8%（公営2.3%、民営14.7%）、保育所の新しい在り方を模索26.0%（公営25.6%、民営26.5%）、未回答19.5%（全国計）という結果である。

利害の対立5.2%や実力が試される7.8%と回答のポイントそのものは少ないが、各保育所間の競争の時代が間違いなく来ていることが感じられる。

子育て支援に対応した保育対象と保育需要

保育所子育て支援を考える場合、その対象に応じた保育サービスが提供される必要がある。本調査では提供される保育サービスを就労支援・両立支援・地域子育て支援の3つ領域に分類され行われた。

就労支援については、求職活動のための就労支援について、変化無し23.3%（公営20.6%、民営25.7%）、高まってきた（選択肢の4～5を足したもの）65.3%（公営68.1%、民営63.0%）である。自営業・居宅就労のための支援について、変化無し41.1%（公営39.8%、民営42.2%）、高まってきた44.7%（公営46.4%、民営43.2%）である。求職活動中または自営業・居宅就労の家庭に対する支援のニーズは高さを保育所側が認識していることが分かる。しかし現実に待機児童を多く抱える地域では、就労先の決まっている家庭が優先される。子どもの預け先がなければ求職活動が行えない家庭も多い。この点に対し、一時預かりの体制整備等が必要とされる。

両立支援については、各項目とも抑えられたという回答（1～2への回答）は5%

以内と大変少ない。また地域区分別や所在地区別でもほぼ同じポイントである。いずれの項目も各保育所が高いニーズがあると捉えていることが分かる。高まってきたに対するポイントが高いのは育児休業明け利用希望と延長保育である。育児休業明けの保育については所在地区別で見ると、中都市で変化無しが約5%と低く、高まってきた約80%と他と比べても高いポイントである。延長保育については、地域区分別・所在地区別とも変化無しに対し、高まってきたと回答するポイントが高い。産休明け保育について、公立保育所に対し民間保育所側が高まってきたという認識が10ポイントほど高い、その他については公立保育所・民間保育所ともに認識の差は見られなかった。

地域子育て支援については、育児サークルとの連携を除いて各項目とも高まってきたと答える回答が約50%~60%におよんでいる。施設開放・一時預かり・情報公開については変化無しに対し、高まってきたとの回答が30ポイントほど高い結果となった。

地域の子育て家庭がその閉塞感から虐待を行うことがある。安全管理等難しいこともあるが常に地域に対し門戸を開き、受け入れることが出来る体制づくりは必要である。

保育サービスの充実及び改善の度合いについて

各項目とも標準の3~5に6割近い回答が集中した。休日保育をのぞいて各項目とも改善の必要性が認識されている。しかしその他の回答の中には、本当に必要としている人がサービスを受けているのか、休日保育や一時保育を実施する事によって保護者と子どもが向き合う時間が減り、結果として子どもの成長発達に障害を与えてしまうのではないかという点を危惧している意見も見られた。しかし「子育ての負担感の増大」は少子化の要因として『少子化社会白書』でも取り上げられている。その負担感の解消の一つとして、また子どもに対して向き合えるように導く為にも保育サービスの充実は必要なことである。そしてその保育サービスの中には子どもとの関係が楽しく感じられるような視点で行われる取り組みが必要となる。

保育サービスを充実していく上での問題点

保育サービスの充実を図る上での問題点は並べていくと (i) 職員の確保、(ii) 活動場所の確保、(iii) 安全対策、(iv) 勤務体制の複雑化となる。また民間保育所では規模の大きい自治体に所在するほど自主保育事業における料金設定の問題に苦慮していることが分かる。以下その他（自由記述）の部分も含めながらまとめていく。

職員の確保の問題は、最低基準の職員配置の事だけでなく、職員の質の問題としても取り上げられている。特に障害児保育の設問のその他（自由記述）では、このことが何度か確認される。障害児保育については、自閉症等の障害だけでなく、アスペルガー症候群・高機能自閉症など高機能広汎性発達障害も含んで考えられている。これらの障害を持つお子さんは、保護者との一対一の関係では大変分かりづらく、集団活動の場面でその問題点が明らかになる事が多い。また判定も難しく、保護者の協力を

得る事も難しい事がある。これらのお子さんの保育を行ったとしても、障害児保育に関する補助金の申請が行えない事が多い。従って職員の加配は行われず、職員の負担は大きくなり、他の保育サービスを提供していく力が失われていく事になる。

活動場所の確保については、活動する場所そのものが無いという事である。特に待機児童を多く抱える地区の保育所は、定員超過により最低基準いっぱいに入所が行われている事がある。また一時保育や施設開放は利用者である子どもも様々である。例えば動的な遊びを好む子どもと静的な遊びを好む子どもや1歳児や4歳児では整える環境も異なってくるはずである。単なる託児所ではなく社会福祉法人である保育所が提供する保育サービスとして行うのであれば、今後の施設整備の上で考えていく必要がある。

安全対策については、乳児保育であればまず第一に乳幼児突然死症候群（SIDS）の予防、延長保育や一時保育、子育て支援センター活動であれば、怪我などに対して注意をしていく事になる。保育所内での事故は『福祉サービスにおける危機管理（リスクマネジメント）に関する取り組み指針～利用者の笑顔と満足を求めて～』（平成14年）によれば、自由時間が最も多く約5割となる。そして事故の内容としては転倒と打ち付けが共に約3割である。事故の要因について『保育所における事故防止・安全保育 特別保育実践講座』（日本保育協会 2003年 P19）では事故に到る潜在的危機として、(i) 環境、(ii) 服装、(iii) 行動、(iv) 心身の状態の4点が挙げられている。

この4点が絡み合う事により事故が発生する。保育所側が子どもの活動する環境に危ないところはないかと環境整備に注意を行っても、長めのズボンをはいていて裾を踏みつけ転ぶ事や子ども同士で遊びにおいて興奮し、突発的行動による事故も起こりうる。日々活動を確認している入園児であれば、事故の予想が可能であっても、はじめて受け入れる子どもでは不可能な事が多い。従ってこの様なリスクに対して保育所側が敬遠してしまう点が見受けられる。

勤務体制の複雑化については、職員の労働者としての権利について述べられている点が見られた。11時間や延長保育も含めた12時間以上の施設開所は職員の努力によって支えられている点が多いと思われる。平成14年度の本調査では約20%の保育所で8時間労働時間を超えてしまう事が多いと回答している。また休憩時間については41%が規定通りに取る事が出来ないと答えている。また、長時間開所に対応する為の勤務ローテーションの複雑化、延長保育対応の保育士の6割がパート保育士との組み合わせで行われていることなど、常勤職員の心理的負担が小さくはないと指摘されている。

また平成15年の調査では、パート保育士の採用のマイナス面として、子どもや保護者とのコミュニケーションが不足28.5%、連絡事項に漏れが生ずる28.1%、保育時間への全面的な関与意識が薄れた27.6%等が指摘されている。これらの問題に対してきちんと対応していく事が出来なければ保育サービスのさらなる拡充が難しくなる。

料金設定の問題については、その他として延長保育・一時保育・休日保育の体制を

整備したとしても利用が多く認められず採算が合わないという回答も見られた。

少子化の要因の一つとして子育てに関する経済的負担感が取り上げられている。従って採算を合わす為に高額な利用料金になれば、ますます利用が見込まれなくなるため、大変難しい問題である。

各種規制緩和の実施

1998年から、現総合規制改革会議による保育・福祉の分野における様々な規制改革意見が提案された。例えば「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」

(平成10年児童家庭局通知85号)の通知により、短時間勤務の保育士の大量雇用の道が開かれた。「保育所の設置認可等について」(平成12年児童家庭局通知295)

の通知が出され、社会福祉法人以外の保育所運営の道が開かれた。そのほかにも

「保育所への入所の円滑化について」(平成10年児童家庭局通知73号)、「公立保育所の民間委託」、「給食施設設置の緩和」等が提案された。これらは特に都市部における少子化の進行と待機児童の増加という相反するような現実の問題に対し、いかに効率よく対応していくかという経済的視点で計画・提案されている。

保育はヒューマンサービスである。人と人の直接的な接触によりサービスが提供される。経済効率だけで保育所の運営のあり方を見ることは福祉施設としての保育所にはそぐわない。規制が緩和されること自体は保育所にとって有益である。しかし今問題とされているのは規制が緩和されることにより、子ども達の健全なる成長発達の方が改善されず、改悪されてしまうのではないかという思いなのである。今一度保育所がよりよく力を発揮できるような規制緩和のあり方が検討されることを望んでいる。