

#### IV. 総合的考察と展望

野坂 勉 研究員

##### 少子社会のインフラ構築と制度改革

平成の大合併として進められ、国民生活に多大な影響を与えているものに、町村合併がある。昭和の大合併（昭和 28～36 年・町村合併促進法）が戦後復興として、産業構造（第 1 次産業から第 2 次産業）の転換と労働力の移動に伴う、都市の創成を必要としたからである。それは行政単位としての市が、基盤造成を担う事でもあったのである。これに対し、平成の大合併を推進している合併特例法は、平成 17 年 3 月をもって失効するが、昭和 40 年の成立以来、延長を重ねて今日に至ったものである。この大合併は平成 7 年、合併特例法、地方自治法の改正によってスタートしたが、そこでは地方分権推進計画が、同年、成立した地方分権推進法によって進められてきた。

それはまず、平成 11 年 7 月の地方分権一括法となって、機関委任事務の廃止など、国と地方との関係に大変革を加えるものとなった。この市町村合併と地方分権改革に先立って、臨時行政改革審議会は、第 2 次行革審（略称、昭和 62～平成 2 年）として、国と地方の関係に関する答申、第 3 次行革審（平成 2～5 年）が「官から民へ」、「国から地方へ」を改革目標として掲げたものであった。しかしながら、財政改革を伴わない分権だとして、批判があったところである。これが今日、三位一体の改革として登場する背景なのである。

##### I. 地方分権改革と保育制度

国と地方の関係についての改革が、保育制度に与える影響は大きいものがある。

それは第 1 に、保育の実施主体である市町村が、行政の効率性を高める事を合併目標として求められているからである。したがって、民生行政、生活配慮、地域社会の維持という地方自治体としての固有性に及ぼす影響は、かなり大きくなる。第 2 は、三位一体の改革といわれる地方財政改革が、保育制度を維持できる性質のものかという問題である。児童を心身ともに健やかに育成する——児童育成責任を保護者と共に、国・地方公共団体が負うとする児童福祉法第 2 条、ナショナル・ミニマムである児童福祉施設最低基準を維持し、保障する事ができるかである。最低基準の維持が国の責任であるのは、厚生労働大臣が制定義務（児童福祉法第 45 条）を負っている事、基準の向上を自らに課している事（児童福祉施設最低基準第 3 条第 4 項）からである。

また、保育の選択的利用という社会福祉基礎構造改革に先駆けた保育制度改革（児童福祉法平成 9 年改正法）は、最低基準を維持している事が前提であったはずである。何故ならば、制度的に保育所格差が発生する事は、法の下に平等であるべき福祉国家の策ではあり得ないからである。

##### 1. 市町村合併

市町村合併により行政の効率化を図るとする地方分権改革は、内閣府地方分権改革

推進会議（平成 15 年 6 月、「三位一体の改革についての意見」）によれば、「国と地方の明確な役割分担に基づいた自主と自立の地域社会からなる分権型システムの構築」を目指すものとされる。そこでは「これまでの行政システムを改め、持続可能なシステムへと転換することが必要だとし、「(i) 国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ、(ii) 地域における行政の総合化の推進、(iii) 地域の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争、(iv) 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成、(v) 国の決定についての地方の参画の確保」の 5 つの方向を示すとするものである。

#### (1) 市町村合併の進行状況

特例法の失効する平成 17 年 3 月までは、現在 7.8%と 10%に達しないこの数字で推移するものとみられる。しかし、約半数以上の市町村に合併計画が持ち上がっており、特例法が延長される事から、合併の対象と規模は拡大するものとみられる。

対等合併が吸収合併を大きく上廻っている事は、町村合併を進める理由となっている。行政の効率化を図るといふ推進政策が働いている事と思われる。吸収合併といった大規模型による都市経営的発想を可能にする、あるいは規模拡大の基盤がなくなっているからである。

そしてまた、合併効果であるが、行政水準の向上 11.7%、格差縮小 20.8%、上方修正を見込めるものが 30%となっている。数字としては、格差拡大、水準低下 16.9%を引き離す結果となっている。ただ 40%程は殆ど変わらないとし、これが平準化の重しとなっている。村が町、町が市になって、単に行政区域の拡大に終わってしまう危険はないのかという問題を含む数字ではある。それは計画中とされる自治体が多いのもさる事ながら、比較的準備が進んだ地方自治体の結果だとすれば、合併事務が遅れた自治体の場合は、より効果として跳ね返るには時間がかかるだろうからである。いずれにしても、保育の実施主体である市町村の行政能力にかかわる事態が、進行している事は注目されなければならない。

#### (2) 保育所相互の関係

保育所に課せられている立地条件は、(i) 地域割り、(ii) 利用者の密度と利用圏、(iii) 創設時の事情、(iv) 地区間の相互協定、(v) 政治力学的環境、(vi) 公営と民営保育所との関係、(vii) 社会的勢力としての幼稚園といった布置状況のもとにある。そして地域における位置は、一定のパワーを伴っている。それは、市役所、町村役場という行政センターが消失すれば、パワーバランスが崩れる事は容易に予想される。公立保育所にあつては本庁、民営にあつても主管課が移転する影響は、心理的にも物理的にも大きい。

まず既存地域に固執する形での対立、連携にヒビが入る、意思疎通が欠ける、15%ほどみられる。一方、競争事態におかれているが、40%ほどになっている。

同時に、パワーバランスをはかる動きも 26%にのぼる。70%近くが変動期に入

っていて、総じて取り残された感じにあるもの、少数ではあるが、地域対立や、解消に時間がかかる事情を反映している。

### (3) 利用圏の変化

市町村合併は、保育所の利用圏に影響を与えている事は確かで、それまでの圏域を越えた利用者が増加したとするもの 26%となっている。そして新しい行政区域と利用圏の次元に立っての見直し、再配置といった問題が浮かび上がっているとするものが 10.4%となっている。これに対し、合併前と変わらないとするものが 44.2%となっている。しかし利用圏に変化が生じている事は確かで、地域的事情や施設配分にとらわれない、改革の方向性は現れている。これまで、しばしば適正配置の必要性が叫ばれながら、地域エゴとそこに働く政治力学の存在が、市町村合併の結果、表面化し、立ちはだかる事で、今日的な改革問題として解決が図られるのかも知れない。

## 2. 制度改革の加速化

制度改革の加速化を強力に進めているのが、内閣府の地方分権改革推進会議である。平成 14 年 10 月、「事務・事業のあり方に関する意見——自主・自立の地域性をめざして——」において、いわゆる幼保一元問題を特にとりあげ、「自治事務たる保育所の運営に国の関与が強すぎるとし、根拠となっている児童福祉法等にまで踏み込む」べきだとする。

そして平成 15 年 5 月、「意見」の実施状況だとして、(1)「幼稚園教諭・保育士の資格の一元化等」に、幼稚園教諭免許所有者に保育士資格取得に必要な科目の試験免除を施すべきだとする。しかしながら保育士の幼稚園教諭免許状の取得には触れない、一方的な教育事業からの参入を求めている。

また、「幼稚園・保育所の制度の一元化」として、「保育の実施に係る事務の教育委員会への委任」すべしとする。地方自治体として、義務教育費、保育所運営費の国庫負担金を一般財源化した場合、財政規律と管理のために教育委員会（首長部局からの独立）が統轄するのだという理屈なのか、その真意のほどはわからない改革ではある。

### (1) 保育所の統廃合

保育所への全員入所といった、子育ての外部化を容認し、助長する風潮がありながら、一方では少子化の影響として、定員確保が危うい事が実態としてある。冷厳な事実として統廃合問題に直面せざるを得ない。

計画なしとするものが 51.3%、また触れたくない、情報がないといった事で D.K グループも 20%に達している。一方、廃園、統廃合 17.6%、計画に上っているものが同率である。保育所の統廃合問題は避けては通れない。行財政問題として地方自治体が共通にかかえる問題だからである。

### (2) 民営化

平成 16 年 3 月、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（閣議決定）」は、平成 16～18 年にわたって逐次実施するものとしている。その措置内容としては、第 1 に、「都市部等における保育サービスの拡大及びその効率化を図るため、公立保育所の運営等を事実上の行為として民間事業者に委託することが可能であることを周知徹底し、民間委託の活用を促進する。」、第 2 に、「学校の余裕教室等、活用されていない公的施設・土地など潜在的資源の積極的活用や PFI 方式の活用などにより、公設民営を促進する。」とするものである。

現段階では、民営化され、あるいは進行中が 21.8%、計画されているが 13.4% となっている。そして公設民営型の新設、あるいは建設中が 3.5%、計画がなされないが 1.4%と、約 5%が公設民営型に移行中とされる。あと 52.4%は公立保育所として維持されているとしている。ともあれ、計画中も含め、公立保育所の民営化が 35%にのぼる。民営化に当って、経営主体は 88.8%が社会福祉法人で、規制緩和にともなう株式会社など営利法人は 6.4%に止まる。

民営化の動きは半数に満たない状態にあるが、そこには 70%以上が容認しない反応を示し、心情的反発が強い事を示している。それぞれ理由としてあげているものに、公立保育所の立地条件において、地域への配分的設置であったり、地方によっては幼稚園の機能を兼ねていたりするなどの事情によるものと考えられる。また、地域保育所として主体喪失に近い感情を惹起しているからだとも考えられる。根源に官尊民卑からの公立信仰、親方日の丸的な依存に浸ってきた事からの経営不安であったりと、民営化阻止の感情が強い。

### (3) 総合施設

平成 15 年 7 月、「規制改革推進のためのアクションプラン 12 の重点検討事項」に関する答申（内閣府・総合規制改革会議）を受けて、平成 16 年 3 月、規制改革・民間開放推進 3 か年計画（閣議決定）によって、平成 18 年度から本格実施を行うとするのである。すなわち、「地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設を設置する」というものである。

この教育・保育一体型施設が建設され、ないし設置計画が進行中とするもの合わせて 13.7%である。計画自体、依存しないとするもの 60.3%と、現実問題として保育現場では受け取っていない。

ただこれが、三位一体の改革として、公立保育所の運営費が一般財源とされた事によって、地方自治体の首長が、これをどうとったかである。公立幼稚園にあっては、少子化の影響を直接的に受ける存在であり、休廃止問題となる。そして公立保育所の民営化問題と重なり合った場合、一体型施設が政治的解決手段として登場する。すなわち、公立保育所運営における自治体の負担金は変わらない事からすれば、公立幼稚園をスクラップ・アンド・ビルドとし、公立保育所を完全契約型に転換し、財政的重圧、圧迫を回避する事は、選択肢となるからである。

いずれにしても、町村合併そのものが、平成 17 年 3 月という日を切った中であっても、1 割に満たない。この事もあってか、「保育所の統廃合」、「公立保育所の民営化」、「教育、保育の一体型の総合施設」という改革の波は、保育現場には押し寄せていない。しかしこれが、平成 18 年度、警戒水域に達し、加速化するのかどうかである。

## II. 保育制度改革と次世代育成支援対策

社会福祉基礎構造改革の先鞭をつけた保育制度改革は、我が国の緊急性を帯びた政策課題である少子化対策の施策化、規制緩和、基準改定として断片的となり、全体像を喪失する危険をはらんでいる。

### 1. 保育制度改革の到達点

#### (1) ロードマップ＝改革行程表

福祉国家として進めてきた福祉諸政策の転換として、国家のパターナリズム＝監護的干渉主義からの脱却だとして、規制緩和、民間主導への構造改革路線が明確になってきている。これが子育て支援施策との関連において、待機児童対策、受け入れ拡大策としてとられた規制緩和に、保育現場がどう応えたかである。

調査結果は、規制改革の行程表としての到達点を明らかにしている。

##### (i) 最低基準関連

乳児保育の保育士配置を、新基準に切り換えたもの 49.1%に達し、全般的に前向きにとらえている。保育士は短時間勤務が可能になったが、導入しない方針をとるが 28.8%、条件を満たした段階で 19.5%と、消極的である。要件緩和による分園設置を評価するが 9.9%で、保育現場には受け入れられていない。

##### (ii) 保育条件関連

入所枠を増やしたり、運営に幅を持たせる、あるいは保育室の転用・改装が容易になるなど、歓迎する向きが 32.6%である。しかし乳児室の面積切り下げはしない方針を打ち出しているものが 34.8%と上廻っており、消極的である。

また屋外遊戯場の要件緩和では、消極論が 32.9%で、積極論の 25.4%を上廻っている。保育条件にかかわる要件緩和の支持は低く、改革としては受け入れられていない。

##### (iii) 運営管理関連

入所円滑化という名の超過員数を受け入れる事については、「ギリギリの判断」、「止むを得ない」、「臨時的」と、70%近くは非常事態への対応として、この措置を容認している。

子育て支援事業については、これまでの活動実績もあってか、法的に任務とされた事を受けて、43.6%が事業に積極的に乗り出すとしている。慎重論も 10%を超えるが、それを抑えている。

保育ニーズに対するサービス供給という保育所運営の立場からは、規制緩和

ないし局面打開には協力するが、最低基準の切り下げ、保育条件の悪化、劣化には厳しい態度を保育現場は示している。

## (2) 登録保育士

児童福祉法の平成 13 年改正によって保育士は法定化され、名称独占資格として登録制度がとられる事になった。そこには、保母資格（当時）の詐称とともに、乳幼児の虐待死といった保育全体にかかわる信用失墜事件の発生があったのである。さらに平成 15 年 7 月改正によって、子育て支援事業は法的根拠を得て、平成 17 年 4 月から施行される。次世代育成支援対策法を底支えする、子育て支援事業の主たる担い手は保育士である。その専門性と資質に期待が寄せられるのは当然である。

まず現在の就学年限では不十分だとするものが 42.2%で、現行ではよしとする 16.5%を大幅に上廻っている。D.K グループも 40%あって、質問自体に戸惑いがある事を示している。また授業科目、授業内容について、不十分だが 54.3%と半数を超え、保育現場での取り組みを通じ、実感しているものと思われる。

この養成校卒業者の資格取得で、年数、教育内容についての問題意識からすると、資格試験に及ぶ事は当然である。廃止論 7.4%、科目試験前に、基礎教育の受講を義務づける事を受験条件にするが 63%である。現行制度を是認するもの 15.9%を大幅に上廻る結果となっている。

次に教育歴、修業年数あるいは卒後教育、上級資格に必要な履修科目・単位を反映させた資格区分の採用についてである。現行制度の維持 31.4%、現任訓練、研修歴による資格区分 29.8%とは拮抗している。教員免許のような修業年数による種別・区分の採用 13.5%を加えると、維持群を上廻っている。

さらに資格制度の法定化で、専門職の条件として業務独占にまで至るべきだとするが 25.1%となっているが、半数は名称独占の現行制度のままでよしとしている。結果としては、専門職性を高めていく志向はもっているが、現行制度を取り巻く条件が変わりつつある事への危機意識は薄い。それは、教育・保育一体型の運営場面が登場した場合、幼稚園教諭の免許制度のもとでの種別（専修、1種、2種）との関係が生ずる。それは、管理職としての職位と直接関連する。施設長の資格問題に波及する事になる。

また専門職の国家試験制度との関連で、4年制大学卒業が基礎資格となる。

そこでは、保育職が専門職か準専門職かの問題に直面する。それはまた、保育専門職を強調するには、スーパービジョンが制度的に保障される事が条件とされる。有資格者を階層的に維持する必要があるといった、種々の問題をはらんでいる。いずれにしても、保育士に高い専門性が要求されてくる事は間違いない。専門職制度として確立するためには、あわせて、保育知識・技術が依拠

する学問体系の整序と、保育科学としての独立性が問われる事になる。

## 2. 次世代育成支援対策の基盤

平成 14 年 9 月、総理大臣の指示を受け、厚生労働省は少子化対策の一層の充実に関する提言（「少子化対策プラスワン」）を発表した。これは省庁横断的、画期的なものであり、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」として、平成 15 年 3 月の関係閣僚会議の決定を受け、平成 15、16 年を基盤整備期間に立法措置が講ぜられる事となった。その結果、平成 15 年 7 月に次世代育成支援対策推進法、同じく児童福祉法の 15 年改正法が成立したのである。

### (1) 「行動計画」の策定地点

平成 15 年 8 月、次世代育成支援対策推進法に基づく「行動計画策定指針」が、関係 7 大臣の連名告示として出された。そこでは、計画策定に当たっての基本的事項として、その内容とすべきものがあげられている。

#### (i) 地域における子育て支援

保育所保育指針の平成 11 年改定として、保育所の地域子育て支援機能を明確にするとともに、支援をガイドラインにあげてきたものである。これは、児童福祉法が平成 9 年の保育制度改革を目指した改正法において、地域に対する保育所の情報提供、ならびに乳幼児保育に関する相談の実施が義務づけられた事を受けたものであった。

例示として、広場事業や相談事業をあげるが、保育所では、52.8%がすでに地域子育て支援へ取り組み、実績（日本保育協会・制度改革・各年次調査報告）をもっているところである。

#### (ii) 母性・乳幼児の健康確保・増進

例示として、栄養や生活習慣の教室、有機野菜の給食などをあげられるが、実施しているとするもの 28.6%となっている。半数以上の 53.8%は、実施に入る事を表明しているが、時期を確定するまでには至っていない。

#### (iii) 教育環境の整備

例示として、絵本の読み聞かせ会や、伝承遊びの会などをあげられるが、実施しているとするもの 46.2%となっている。

#### (iv) 住宅及び良好な居住環境の確保

例示として、地域の安全パトロールや、家庭内事故防止のための教室などをあげられるが、実施しているとするもの 10.9%となっている。

#### (v) 両立の推進

例示として、父親の育児教室やサークル作りなどをあげられるが、実施しているとするもの 11.7%となっている。

これら都道府県・市町村など地方自治体に課せられている支援カテゴリールと行動計画を、保育所がどう組み立て、支援活動化し、実践を進めていくの

かが明らかにされ、あるいは策定地点の現状を示している。

まずは、保育所の子育て支援機能とされる、地域子育て支援と教育環境の整備が、高い活動水準に達している事が確認される。

## (2) 計画実現のハードル

行動計画の目標と内容を実現する取り組みにおいて、越えなければならぬハードルについてである。

### (i) 取り組みを可能にした理由

組織としての内部努力 45.5%、補助金あるいは奨励的、政策誘導的なものが加わって、行動化を促されたとするもの 24.9%、他機関との協働体制＝コラボレーションが組み上がっている場合 19.8%となっている。

何れも、マネージメントの対象としてのモチベーションと、活動レベルに引き上げる要因の検討が求められる。

### (ii) 予備群の行動化——実施条件

予定が具体化しない、必要性は意識しても予定にのぼらない予備群に対し、実施条件をあげさせた場合、研修の機会と、実働可能な職員数をあげるものが40%を超えている。あとは資金と地域の協力が30%近くになっている。

支援活動として作動させるためには、支援能力の育成と、能力を備えたマンパワーの確保、さらに資金面と地域社会の協力が得られる事が条件とされる。いずれにしても、児童福祉法改正によって、保育所が子育て支援事業の担い手として最前線に立つ場合、組織としての保育所がもつところの本来的支援機能と共に、後方支援をどの領域と範囲にまで配備するかが問題となる。それは、地域子育てのコラボレーション＝協働と、コーディネーション＝調整の機能を付与する事になると考えられる。改めて、保育所本体の組織革新と機能強化が課題となるはずである。

## III. 保育所運営の現状

平成16年6月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」が閣議決定された。それは政策課題の重点強化として、「官から民へ」、「国から地方へ」の徹底をあげている。そこでは、地方財政改革として、国庫補助負担金が、その一角をなす三位一体の改革を最重要課題とするものである。

それは、保育所を児童福祉施設として維持する財政基盤を揺るがすものであり、衝撃を与えるものであった。何れにしても、保育制度の本質にかかわる政策転換がなされる事になったのである。すなわち、財政構造が地方公共団体の自治体財政に大きくシフトを変え、置き換わる事から、保育所運営は大きな影響を受ける。そして子育ての支援施策化が押しかぶさってくる事態におかれる事になる。

### 1. 支援施策との関連

エンゼル、ニューエンゼル、そして各諮問会議の答申、意見に基づく規制緩和（改革）計画の閣議決定から、矢継ぎ早に施策（待機児童ゼロ作戦、少子化対策 プラスワンなど）が放たれる戦場に保育所は置かれている。

(1) 保育対象と保育需要

第1は、支援領域における反応として、

- (i) 就労支援の領域では、求職活動のための利用希望 **65.3%**と高くなっており、自営業、居宅就労を理由とするものも **44.7%**と増えてきている。
- (ii) 両立支援の領域では、延長保育の利用希望 **73.3%**、育児休業明けの利用希望 **65.7%**が上昇し、産休明けの利用希望も **49.5%**と高まってきている。
- (iii) 地域子育て支援の領域では、保健所との連携活動 **50.8%**、育児相談 **49.2%**のニーズが高まりをみせている。

行政広報の浸透、そして支援施策そのものに利用者が敏感に反応する結果となっている。

第2は、サービス供給面での充実・改善、ならびに整備として、

- (i) 特別保育活動のすべてにおいて、職員充実強化が求められている。すなわち、障害児、休日、延長、一時のそれぞれが **70%**以上、乳児、子育て支援センターの **60%**で活動が阻まれているとする。特別保育というニーズが高く、しかも負担の大きい活動が、今日的な社会状況において、拒否できない状態で強制されている事を示している。
- (ii) 勤務体制として、これまた職員のローテーションを組む事が障害となるとするのは、延長 **74.9%**、休日 **49.5%**となっている。
- (iii) 施設・整備、ならびに場所の確保が困難であるとするのが、子育て支援センター、地域交流活動で **50%**以上、一時で **50%**近くとなっている。いずれもニーズの高い保育活動が、その活動条件を欠くなかで実施せざるを得ないという事は、深刻だといわなければならない。
- (iv) 安全管理に不安を感じているのが、障害児保育と乳児保育で、事故の発生に神経質になっている。それは、人手不足があったとしても、厳しい措置と責任追及する社会を意識せざるを得ないからである。

しかも現実においては、0歳児保育にあっては、産休明けなど、月齢の低下があり、障害児保育にあっては、障害の重度化、複雑化した状態においても、統合保育が声高に説かれたり、受け入れが求められる。そこに、医療職員の配置基準が解除されたり、専門職員の養成が不十分、ないし代替職員の手当が不可能な状態にあって研修の機会が得られないなど、悪条件が加わっている。いずれにしても、特別保育の運営管理上の問題が解消の見込みがないまま、現場が放置されている。それが過

言でない事を数字は物語っている。ましてや、これがいわゆる保幼一体型の運営によって、解決されるとは到底思えない。

## (2) 管理対象としての規制緩和

待機児童対策、待機児童ゼロ作戦といった非常事態宣言のもとでの強制措置といった事を反映して、臨時定員増の性格をもって、超過人員の入所を受け入れたものが 59.1%となっている。あと 25%前後が、短時間勤務保育士の雇用、乳児保育の事業を開始している。結論として、厳しい経営環境と実施条件のもとで、緊急対応を適切（規制緩和を取り入れて）に行っている。

## 2. 運営課題

現在保育所では、特別保育活動が大きな比重を占めている。それは、保育所の選択的利用を旗印に制度改革がなされてきたが、通常保育は法的性格から、ナショナルミニマムとして保障される事で、選択的意義は低い。

しかしながら、制度保育は選択的利用を動機づけるものであり、活動実績は情緒的価値をもってくる。また第三者評価は、社会福祉基礎構造改革において措置制度から契約制度への転換をはかる際、選択的利用時、サービスの品質保証的意味と、利用者保護として制度化された経緯がある。保育所選択は、特別保育ならびに第三者評価と一体のものとして考えざるを得ない。したがって、その意義と受け入れ状況に、強い関心が向けられるのは当然である。次世代育成支援は、少子化対策に関する国家的要請として、都道府県、市町村の義務的任務とされる。それはあげて、保育所の任務遂行と担荷能力=キャパシティをどう維持し、稼働力を高めるかにかかっている。

### (1) 特別保育

運営管理の問題としては、

(i) 延長保育にあっては、職員の負担感が増大している事と、職員間のコミュニケーションが十分にとれない事とが、ほぼ 50%に達している。端的にオーバーリンクになっている。それは事務量、仕事量の増加、パート職員に頼らざるを得ない事から、業務ならびに労務管理の問題が発生する。

そしてまた、職員が手薄になる時間帯、すなわち空白が生まれるといった、安全管理の問題も警戒水域に達している。

(ii) 一時保育では、対象児童の状態像をつかめない、把握する事が困難なため、心身の変化への対処といった健康状態への不安がある。そのため緊張を強いられる事と、1対1対応の職員配置が必要になるという事態の発生が問題となる。いずれにしても、一時保育は子育て支援において、量的問題としてではなくて、若い家族への危機管理的介入と援助という意義を

もっている。したがって、緊急配備的に、一保育所に止まらない地域社会のセーフティネットとして用意される必要がある。

## (2) 第三者評価事業

平成 14 年 4 月、「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価事業の指針について（第 0422001 号通知）」として、評価基準が提示された事で、実施体制が現実的になっている。

(i) 第三者評価機関の設置、ならびに認定についてである。具体的に認識され、あるいはコンタクトがとられたのは 25%程である。

(ii) 保育所として、評価を受審したとするものは 3%程度である。しかも、評価機関が設定され、認定作業が行われている区域でも、受審率は 12%程に止まっており、低調である。

(iii) 受審、ならびに予定している評価機関は、都道府県社会福祉協議会 35%で、その他と NPO がそれぞれ 16%前後となっている。

このような結果について、受審しない理由とされているのが、義務化されていないとして、受審すべき評価機関かわからない、費用が高いといった事が 30%台である。結局のところ、受審の必要性が現場に届いていないという状態にある。

## (3) 次世代育成支援法の取り組み

(i) 「仕事と子育ての両立支援」については、家庭との連携強化と延長保育の推進があげられるとする。

(ii) 「男性を含めた働き方の見直し（父親の育児休暇、育児休業の取得、残業時間の縮減、ワークシェアリング）」の事例があるかでは、5.0%となっている。

(iii) 「次世代を育む親となるため」に、保育所として取り組むための手立て、方法では、中高生の保育所体験 73.2%、子育てに関する情報提供 66.0%、世代間交流の推進 51.6%となっている。

学校教育の現場でも、「命の大切さ」の指導に苦闘している事から、体験学習と結びつく活動が提起されており、その意義は大きい。情報提供と共に、これまでも保育所の地域活動にあったプログラム——世代間交流として、小中高の相談訪問、あるいはボランティアセンターと共同して、研修指導を行ってボランティアとして受け入れる事などが考えられる。何れにしても、保育所が保護者を対象とした子育て支援センターの活動と共に、次世代育成支援センターとしての社会的機能を担う事になるのであろう。

## 総括

現在、広範かつ多岐にわたって進められている制度改革が、我が国の最重要課題

である少子化対策にとって、有効かつ実用的な政策運営になっているかが問題となる。少子社会のインフラ構築、すなわち子どもが生み育てられ、成長発達が保障される育成基盤の造成に資する施策を創出し、展開しているかという事である。すなわち、ナショナルミニマムたる児童福祉施設最低基準を規制改革の標的として、解体、緩和する事が、施策効果と問題解決をもたらすとは思えないからである。

## 1. 民営化問題

行政改革をかかげた歴代内閣によって採用されてきた、社会福祉法人に運営委託をする公設民営型が、ここにきて企業を意識した民間事業者への委託を進める方式に転換する事についてである。公立保育所運営費の一般財源化に当たって、公設民営型保育所は公立保育所だとする総務省の方針（平成16年2月、自活財政局通知）は、完全民営化を貫こうとする意思を示すものであろう。例えば、公的財産である

土地、建物をPFI方式によって、資産転用し、収益性が見込める経営とするなどである。それは、現代社会にあつては、ニードのスパン（時間幅、ないし間隔）は短い。ニュータウン地域の小中高のマンモス校時代から廃校までをみれば20年位のサイクルで終息する。しかも少子社会に入つてのそれは、規模において、機動性をもって対処する事になると思われるが、これをすべて企業戦略に任せて、撤収の時期を予定しながら制度運用する問題についてである。民間社会福祉事業は、不採算部門において、そのフロンティアにポジションをとって仕事をしてきたし、市場合理性とは距離をおいてきた。

それが、歴史であり、地域感情、社会風土を育み、形として遺してきた。

市場ではない地点、退場を求められる筋合いではない、ボランティアな心性と、使命感の上に立ってきたのである。それをして、何をもってか考量し、公設民営方式を排除する事になるのか、説明責任が果たされて然るべきである。

## 2. 総合施設問題

地方分権改革推進会議は、基準の緩いもの、この場合は幼稚園の基準に合わせるという考えに立っている。児童福祉施設最低基準は、子どものナショナルミニマムとして、敷地、施設・設備、ならびに要員配置、そして保育（成長発達）プログラムを、一体のものとして保障する考えに立っている。そこには、健康で文化的な最低生活を保障するミニマム——最低限が基準化されて定立する。しかも、その基準維持のみならず、向上させる責任を、設置者たる国、地方公共団体、社会福祉法人は負ってきたのである。最低基準のそれを、国の関与を強める根拠をなすものだとするのは、そこにローカル・オプティマムをコンセプトとして変換させようとする意図があるからである

う。オプティマムをキー概念とするのであれば、これまで、いくつの地方公共団体が、最低基準以上に、向上させた実績と義務を果たしてきたかが点検されねばならない。児童福祉の水準として客観性をもってきた最低基準を、維持する事をもって足りるとした自治体が、オプティマムを武器とするとき、それはあまりにも条件適合的であり、ミニマムのそれをして、無担保なものにしかなり得ない。

次に、子どもたちにとって、掛替えのない保育者として、基準化されている保育士についてである。保育現場は長い間、無資格保母問題をかかえてきた。それがいわゆる“両免”を取得させる養成校、なかんづく短期大学の増加によって、有資格者は量的に充足する形をとるに至っている。しかしながら、児童福祉施設従事者の要員養成、すなわち目的地的養成校にあっては、教員免許とは大半が無縁である。それが保幼一元の名のもとにスポイルされる事態が発生しているのである。しかも、教員免許が、専修、1種、2種といった種別をもって、総合施設の管理者資格と結びつくとき、著しく不利益をもたらす事になる。保育士資格の開放のみを迫って、教育分野からの一方的な参入を強行しようとしている事についてである。現在の保育所幹部職員には、目的地的養成校（都道府県の保育専門学校、その他両免を排して児童福祉従事者養成のみをかかっていた短期大学、4年制大学）の出身者が少なくない。地方公共団体の長は、設置者としても、責任を負うべきである。試験保育士に対しても然りである。分権改革にそれに触れた部分が見当たらないのは自治体首長の当事者能力を疑わせるものがある。すなわち、保育所保育士 309,636 人（平成 14 年 10 月現在）に対する監査執行ならびに保育実施の責任者として、対応を誤らない事を求めたい。改めて、支援対策推進法の施行を前に、子どもの育成基盤の整備・拡充の証として、少子化の防波堤ないしテトラポットを投下する基地建設ができたかである。制度改革のそれが、土台であるべき児童福祉施設最低基準を掘り崩す事で、はたして少子社会のインフラ構築になるのかである。