

エンゼルプランとこれからの保育所の運営改善

平成7年3月
全国社会福祉協議会
全国保育協議会
保育所の運営改善に関する検討委員会

はじめに

児童福祉法制定以来、保育所は児童の福祉と親の就労を支えてきた実績と誇りがあるが、今日、急激な女性の社会進出と、出生率の顕著な減少のなかで、女性の仕事と子育ての両立支援のための環境整備が喫緊の課題となっており、あらためて保育所の役割、機能の重要性が問われてきた。

厚生省は「これからの保育所懇談会」の提言「今後の保育所のあり方について」の中で、「保育所は、仕事と子育ての両立支援、地域社会における子育て支援を図るもの」として、あらためて保育所が児童家庭福祉施策の重要な柱と位置づけた。

全国保育協議会では、一昨年9月、「新しい時代の保育所のあり方に関する検討委員会」において、中・長期的展望に立った機能と運営を思索し、21世紀の保育所像を明らかにした。

そのなかで、保育者の意識革命の必要性もあわせて触れ、保育所再生に向かって、障壁となる諸課題を積極的に解決していくべきことが提示された。本委員会では、明らかにされた諸課題を受けて、昨年5月、保育所の運営を中心に「保育所の運営改善に関する検討委員会」を設置、時代に即応した保育所をめざすための検討に入った。措置制度の意義と今日まで果たしてきたその制度の重要性を認識しつつある面では、この制度が行政を含めた供給者側の論理で醸成されてきた経緯もあったと感じた。

今後も女性の社会進出が進行していくといわれる中、女性の仕事と子育ての両立支援のための一翼を担う極めて重要な位置にある保育所が、保育サービ

スの供給促進に努めていくことは重要な使命といえよう。

保育所運営のあり方について利用者側の視点から現在の保育事業を分析・検証し、全国それぞれの地域において利便性があり、自由に選択でき、さらに供給サイドからは、独自の保育サービスに取り組めるように地域に兼ね合った機能を考察してみた。

利用者の視点に立ったきめ細かなサービスの提供が求められていることは、今日のさまざまな提言によってもよく知られているが、本委員会でもこのことは何も直接サービスを受ける子どもへの心身に与える影響を無視し、保育所必要悪を前提として検討したものではない。

住民に対し、より質の高い保育サービスを提供できるということは、今まで以上に地域社会に愛され、利用されるということであり、明日の保育所の活性化と再生につながることはいうまでもない。

出生数の減少により、子ども自身の育ちのほか将来の日本経済、社会保障等に与える影響は多大であるといわれている。高齢化社会を迎え、多数の高齢者を稼働年齢期にあたるものは社会的に扶養しなければならない時代にたちいたっており、今や、保育を受けるということは親や家庭の私的利益に属する問題ではない。

子育てが、社会全体の利益に結びつくという観点から、保育所として、子どもをほしい女性が安心してほしいだけ生み育てられるよう、利用者の視点で整理した。

．保育所の制度問題の背景

1．保育所運営をめぐる状況

保育制度は戦後児童福祉法が制定され、その中に位置づけられて以来、措置制度に守られながら、最近まで大きな役割を果たしてきた。

しかし、男女雇用機会均等法制定等により、女性の社会参加も拡大し、就労を継続することが一般化し、保育ニーズは急速に多様化しその量も大きく増えた。

さらに、急速に進む高齢化と合わせて、出生率の低下が大きな社会問題となり、それへの対応も保育所に期待されることになった。すなわち、就労と育児の両立支援のさらなる強化と、在宅育児支援という新たな保育所機能の拡大である。

しかし、保育所運営の現状をみた時、求められているニーズや役割に十分に答えていない、応えにくいのが実情である。

また、国は超高齢社会を迎えるにあたり、福祉行政の団体事務化、在宅福祉、地域福祉の推進やサービス供給システムの多元化等、従来の制度の抜本的見直しが進められている。

さらには、利用者側に立った施設サービス体系の再構築やバブルの崩壊と将来の福祉財源を見据えた費用負担のあり方等、そのどれもが現行保育制度に大きな影響を与えるものばかりである。

保育関係者はそのあたりを十分に認識し、問題解決のため積極的に取り組む必要がある。

2．現行の児童福祉法と保育所 利用者の変化と対応

児童福祉法が制定されたのは終戦から2年後の昭和22年であった。それから約半世紀の間、措置制度として保育所が運営され、児童福祉法が社会福祉事業法、即ち福祉六法の狭義の社会福祉として位置づいてきたのである。

児童福祉法制定当時の入所は、生活困窮者に対する公的扶助としての救貧対策の性格が強く「どうしても保育所に入所しなければ生活ができない」とい

った理由からであった。

しかし、現代では一部の生活保護世帯や低所得者を除くと、そのほとんどが生活向上のために保育所を利用するように、時代の流れとともに大きく変化してきたのが現状である。

現行の児童福祉法と利用者の関係から思考すると、大きな矛盾を感じずにはいられず、今後、保育制度を充実させていくための対応部分で、より具体的な視野に立ったの改善が重要であると考えられる。

3．保育所機能強化への充実 (就労と育児の両立支援)

保育所制度が発足した頃は、貧困家庭が生計を維持するために就労するのを支援し、子どもに対しては在宅の子どもが育つ環境に近づけることに配慮し、どちらかというところ、子どもを守ることに重点が置かれていたので、乳幼児や長時間保育についての取り組みは積極的ではなかった。

しかし、日本の経済的豊かさや女性の就労参加や高学歴化により、女性の人生観、価値観に大きな変化が生じ、昭和50年代後半には、専業主婦よりも就労する女性が多くなり、日本の一般的家族形態が共働き家庭ということになった。

この時点から、保育所の役割は就労女性の育児と就労の両立支援としての機能が強く求められることになった。さらに出生率の低下への対応が大きな政治課題となる中で、就労女性に子どもの出産を期待するには、より以上の支援が期待されることになった。

4．保育所機能拡大への取り組み (在宅子育て支援)

保育所は「保育に欠ける」子どもの施設として位置づけられ、その役割を果たしてきたが、最近、保育所に地域の子育て支援の機能を期待されるようになってきた。それは、核家族化等の影響もあり、子育てをする家庭の育児能力も一般的に低下していることと、合計特殊出生率1.57ショックにはじまる少

子化対策として、より以上の育児支援が求められるようになったからである。

ところが、その動きが急だったことと、制度的には従来の保育所機能のままで進められてきたため、保育関係者にそれへの理解に差が生じ、現在補助事業となっている地域活動事業への取り組みも地域差が生じている。

この在宅子育て支援機能は、時代の変化に伴う保育所の新たな役割として受けとめ、積極的に対応していくことが、保育所が地域での子育て支援の中核的施設としてさらに大きく発展していくことにつながると思う。

5. 地域福祉への貢献

国の福祉制度改革の大きな柱として「地域福祉の推進」がいられている。

これは、在宅福祉を進めるに当たって、公的サービスだけでは、画一化、硬直化し、国民の多様な福祉ニーズに応えられないとし、国民皆で支えあう福祉社会を築くことが、サービスが重層的になり、ひいては安心して暮らせる福祉社会の構築につながるとして進められている。

そのために、ボランティア活動の啓発や育成、また、地域福祉の中核的役割を担うことが期待されている社会福祉協議会の強化策、さらに施設経営者には社会福祉事業法第3条第2項に「地域への配慮」を明文化し、地域社会の貢献を義務づけた。

保育所はこれまでも、他の施設より地域社会との結びつきは強かったが、制度改革等により、これまで以上の地域社会への貢献が期待されることになった。

6. 特色ある保育所運営への規制緩和

現行制度が指摘されている「多様な保育ニーズに応えられていない、応えにくい」については、われわれ保育関係者の取り組みにも問題はあがるが、一方では行政の過度の介入や細かい規制によるところも大である。

措置費は、昭和40年代中頃から大幅に改善され、子どもや職員処遇は良くなりつつあるが、その一方で行政は、そのお金が定められたとおり使われてい

るかどうかという細かい指軌に重点が置かれた。また、制度にのらない保育ニーズへの対応は、措置費の目的外使用や薄められるという見解で、各県によって多少の差があるというものの、相当厳しく画一的な指導が行われた。

その結果、保育サービスの内容は画一化され、各園の特色は少なくなり多様なニーズへの対応が遅れることになった。

7. 利用しやすい保育所

時代の変遷の中で保育所の制度・運営に関わる改善の必要性が論じられ、時代への対応がなされてはきたが、未だ充分ではなく、また、地方自治体や保育所従事者の意識も時代に即した変革がなされなければならない。

このような変革の時に、保育所は利用しやすい保育所や子育ての社会的支援の責任を一層明確にしていかなければならない。

子どもを持ちたい人が安心して生み育てられる環境づくりをするためには、子育てと就労・社会参加の両立支援が不可欠であり、家庭が子育て機能を充分発揮できるよう、育児休業制度の普及、労働時間の短縮等とともに、子育てと就労の両立支援の柱となるような保育ニーズへの対応ができる保育所づくり、親が希望する保育所にいつでも手軽に入所できるように保育所の条件整備と自主的な運営改善を目指す必要がある。

8. 子どもの視点からみた場合

子どもの成長への欲求は、乳幼児期の生活そのものの中にあり、子どもはその生活環境の中で欲求が充足される経験によって健全に成長していくものである。

子どもの成長への欲求を満たす環境を見ると、有子女性の多様な就労形態の労働市場への積極的な参加要請、自立する女性としての生き方への関心や社会参加意識の高まりとともに、子育てと就労を両立していくことが、これからの有子女家庭のあり方であるという認識が定着しつつあるが、男女共同参画型社会、男女平等社会の理念と実態の間に乖離があり、家庭内で子どもの成長への欲求を満たす関わり

ができにくい、あるいは、非常に希薄化するという傾向が今後一層進行すると思われる。

また逆に子育てを母子関係にのみ委ねざるを得ない状況も依然としてあり、そこでは成長期にある子どもにとって多様な人間関係が失われたり、子育ての喜びを享受できにくい状況もあって、子どもの成長への欲求に対する一面的で独善的ともいえる充足経験しか得られない傾向が子どもの中に生じている。

縮小化する家族関係、兄弟関係、希薄化する近隣関係の進む中で同世代の母子以外の多様な大人との関係による欲求充足の機会が失われつつあり、子どもにとっての養育の空洞化が深刻化しているといわれている。

子育ての空洞化が一層深刻化し、家族や家庭における養育機能の低下が広く進みつつある現在、もはや子どもの成長への欲求の未充足の問題は、特定の子どもに生ずる現象ではなく、若い世代の生き方・子育ての個性化に伴う価値観の変化や、深刻化しつつある少子化社会において、より一般的な子どもたちへと普遍化しているといえる。

9. 親（働く女性）からみた問題

前項で述べたように、一般化しつつある子どものニーズは、その母体としての家庭における保育ニーズでもあり、子育て家庭の抱える支援ニーズでもある。子育て世代の人々の子育ての中での自己実現は、常時家庭で子育てをするか、家庭に居ながらにして保育サービスを求めるか、あるいは施設利用による保育サービスを求めるか、形態の差はあるものの、主として養育者の就労・非就労によって選択の幅が狭められている。

有子女性の自己実現を側面から支えるには、直面する子育ての空洞化を社会的親としての養育者、即ち子育ての専門性が求められる福祉施設における保育サービスの充実と拡大によって当面カバーしていくことである。

それには、母親が就労、社会参加をしつつ安心して子育てできるように、育児スタイルの選択肢の幅を広げるとともに、利用したい人が利用したい時間に、身近な所で手軽に利用できる保育所が整備されていなければならない。

しかし、現状では、旺盛な経済活動や豊かな消費

生活を支える多様な業種や就業形態が女性に期待され、また、縮小化する家族関係の中でさまざまな社会参加への要請や介護等への対応が求められ、従来り保育所運営の枠組みではそうした女性の意識や行動に応えられにくく、育児と就労を両立支援するための利用しやすい保育所の整備が喫緊の課題となっている。

10. 地域社会から見た問題

子どもの成長への欲求を満たしてきたもう一つの場面は、地域社会が果たしてきた関わりである。

そこには子育ての思想やネットワークが豊かであり、多面的な子育てがなされてきた経緯がある。

しかし核家族化の進行や居住環境の変化・近隣・地域社会の相互扶助精神の希薄化に伴い、地域社会における歴史的な子育てのネットワーキングが破綻し、さらに子どもの文化を集積する場所も失われつつあり、地域における子育て支援システムの再構築が必要となっている。

また、保育所の歴史的発展の過程で、最近では保育所のもつ本来の福祉性に対する意識の低下が指摘され、地域社会と保育所の間で乖離が生じ、保育所の自己改革が求められている。

さらに、人口の多寡、年齢別人口構成比、社会資源の多寡等による地域社会が保育所の機能に多様な地域性を求め、保育所の多機能性や資源の有効活用が課題となっている。

11. 保育所経営者側の課題

保育所は、児童福祉法や社会福祉事業法等の法令をはじめ、各種の通知に従って運営を行っているが、形式的にそれらを遵守するだけでは、保育所の機能強化や拡大はできない。

これまで当然のことながら、利用者の対象が限定的であり、従って措置される子どもの処遇に重点を置き、地域の保育ニーズに対して積極的なニーズ把握をしてサービス提供していく姿勢に欠けがちであった。また、運営が供給者サイドで利用者の立場に立った方針、仕組み、時間等を勘案するという思想も十分成熟しておらず、どちらかということ施設という受け箱に利用者をお合わせるということで運営内容

の決定が行われてきた部分もある。

したがって保育所の機能拡大を問われながらも、利用者の視点での運営改善を図るということにはならず、また基本的保育サービス以上のものについて保育者の福祉マインドも育ちにくいという指摘がなされてきたところである。

一方では保育所運営において、公的規制が強いため独自性が発揮しにくいとか、都市部と地方においての人材確保の偏在性、運営改善や経営努力に対し

てインセンティブが生じにくいとの意見もある。

利用しやすい保育所をめざして、地域の保育所としてのニーズをしっかりと把握し、市町村行政や関係機関等との連携のもとに、各種保育制度を十分活用しつつ、時代に即した運営の改善を図りながら、望まれる保育事業を強力に推し進める必要がある。そのことによって「利用者とともに地域の福祉を推進する保育所」になり得ると思われる。

・ 保育ニーズ対応への基本的考え方

利用者の視点に立ったきめ細かな保育サービスの提供が重要であること、および保育サービス充実、雇用環境整備、経済的支援などの各種政策や地域のインフォーマルなものも含めた「子育て支援システム」がさらに進展すれば、本来的に矛盾しない「親の就労と子育て」は、より良い関係で両立すると実感できる、というのが本委員会の基本的な考え方である。

保育をめぐる現状のニーズから保育の課題を整理してみると

- (1) 子どもの育ちへの欲求を満たすという子どもの視点に立った環境の整備、と
- (2) 子どもを生み育てる親自身にも、就労その他の活動など多様な生き方ができる機会を十分に保障することの二つである。

また、このことは、全ての子どもとその親に共通の問題であって、保育のニーズはますます多様化、増大化する一方、保育所が機能化してニーズに応えることが児童の福祉に欠かせない状況にあることの認識も必要である。

そこで、子育て施策の中心としての保育所が、この課題にいかに関質的に応えていくか。(保護者に子育て責任を全て負わせることでは何等の解決にならない)

必要なだけの保育サービスを提供できるシステムづくりが求められる。

1. 「保育に欠ける」の意味を時代に合わせて見直す

- (1) 保育の責任を保護者以外の同居の親族、その他の

者に広げない。

特に祖父母の就労か不就労か、在宅か不在かを判断基準にしない。

- (2) 介護の場合には親族の同居・不同居に限らない。
- (3) 軽度の障害のある児童を持つ家庭においては、就労、不就労を問わない。
- (4) 保護者の育児能力や保育環境に問題がある場合も含める。

2. 保育所利用者ほかの参画

地方自治体の「児童育成基盤整備等推進事業」(地方自治体のエンゼルプラン)など、保育サービス供給計画の策定には、行政、地区社協、保育所はじめ保育所利用者等の参画も必要である。

また、小範囲での地域保育計画には地域の声を、さらに個々の保育所運営においても、保育所の主体性を維持しつつ利用者の意向が反映されることが望ましい。

3. 保育所利用の方法

- (1) 自由に選択できるように保育所情報が365日、24時間(公共施設、電話サービス等)容易に入手できるようにする必要がある。
- (2) 入所手続きの簡素化が必要である。

保育所を窓口として入所手続きができるようにする。

継続して保育所を利用する場合は更新手続きの為の面接を省略する。

提出書類の簡素化(自宅の地図の作成、民生委

員の証明等)

4. ニーズに応えやすい保育所 運営の確立

価値の高い保育サービスは、ニーズに即応したものである。それには、常に地域の状況をキャッチできる体制の整備と共に、運営の主体性をもちながら利用者の意見を積極的に取り入れる、いわば共存的関係の柔軟な運営体制が必要である。

また、施設の複合化、収益事業の実施、事業の賛助者を募る、事業開拓、経営合理化などによって経営の改善を図り、運営基盤を強化することも求められる。

さらに、広く各所からさまざまな形態でマンパワーを確保する必要がある。

その意味で、地域（福祉）施設としての視点や、行政、福祉、医療、保健分野など従来の枠にとられない、例えば企業、地域組織、自治会等、各種市民サークル・グループ、社会教育ほかの支援や連携が大切になる。

5. 民間保育サービスとの連携

認可保育所の保育サービスでは、質が高い大量の供給が可能だが、必ずしも即応力と変則的なニーズに対応できるきめ細かさをもつとはいえない。

そこで、ベビーシッターや無認可保育施設等は利便性と働く母親等の多様で個別化したニーズに柔軟対応することによって、問題を抱えながらも発展・拡大した。

平成6年度からは、育児と就労の両立支援の一環として駅等に保育所を設置し通勤途上に利用（朝出勤時に預け、帰宅の時に迎えて帰る）するという駅型保育モデル事業が、「子ども未来財団」の助成で始まった。

子育て家庭支援の保育対策として、民間保育事業も認可保育所と同様の役割を担うことが認められつつある。このように、民間保育事業も含めた（供給体制の多元化）地域での子育て支援の構築に向かっては、それぞれの役割を明確にしつつ、連携を図ることが必要となってくる。

しかし、現状の無認可保育施設では、保育室の規模や人員配置等、課題が指摘されており相当の改善指導も必要である。

. 新たな保育所制度に向けた運営改善のために

保育所運営の具体的取り組みから課題を整理してみる。

保育所に求められる機能は「新しい時代の保育所機能と運営を考える」（平成5年9月・全保協）で尽くされている。

この機能を果たし、利用者本位の時代に即応した保育所をめざす運営改善には、主体性が発揮できること、財源の裏付けがあること、責任体制が出来ていること、が必要である。

今後は、エンゼルプランに積極的に取り組むことによって、地域のニーズをしっかりと把握し、課題の解決を図り、細かく対応する姿勢を確立しながら、運営改善を進めることを提案したい。

(1) 乳児保育の充実

乳児に限っては、4月から定員外入所も認める。乳児の場合は、年度途中入所、緊急入所の二-

ズが高いので、一人でも乳児指定保育単価と同額の対応が望ましい。

満1歳児の育児休業明け保育が増加しているので、乳児保育と同様な対策が必要である。

(2) 時間延長型保育の充実

現行制度では、ニーズがあっても6人以下では公的援助の適用が受けられない。

少人数でも実施できる補助基準の緩和や弾力化が求められる。

地域によって早朝からニーズがある場合は、午前7時以前からでも前倒し制度を創設する。

職員数が少ない保育所でも対応できるような体制づくりが必要である。

午前7時から午後6時までの通常の保育（11時間保育）においても、当然、正規職員の時差勤務が導入されている。しかし、過40時間制や年次有

給休暇の取得等で、現実の運営上、園児数と年齢で割り出された保育定数だけのローテーションには限界がある。

したがって、12時間以上開園、土曜日17時以降開所している所とかには保育の加配をすべきである。

時間延長型保育制度を取り入れている保育所でも、利用条件が限定的であったり、利用契約していない人でも必要であれば一人の希望者にも対応できるように、補助対象でない保育所と利用者間の時間延長型保育契約を結ぶことも認められるべきである。

(3) 一時的保育事業の充実と拡大

現行の措置入所と一時的保育との間を埋め、一時的保育の充実を図るためどこの保育所でも実施できるような制度が必要である。

時間延長型一時的保育、夜間一時的保育

現行の一時保育は平日に限られ、しかも午後6時や7時を超えるニーズには対応できないシステムとなっている。夜間や休日のニーズもありこれに応える必要がある。

(4) 休日保育の充実

飲食業、レジャー関連、デパート、看護婦等、サービス業従事者の増加やさまざまな就業形態(日曜出勤、フレキシブルな勤務等)があり、今後、休日保育の必要性はますます高まってくる。休日保育の需要に応えるには、地域保育センター活動事業に休日保育事業を位置づけることや、複数園での共同運営方式の仕組みを考える。また、休日開館する児童館などでの出張保育を考えてもよい。さらに、企業委託型保育サービス事業を参考に、部分的に企業からの受託方式の併用制度を検討する。

休日夜間保育、365日型保育、24時間型保育も必要である。

(5) 病中病後保育の充実

就労している女性が保育制度に対し、「病気のとき預かってほしい」という要望が上位にランクされている。

平成7年度から乳幼児健康支援サービス事業として、すでに全国30か所において取り組まれているが、現状ではその施設に預けることのできる判断や手続きに時間がかかるという問題や、感染症の児

童がいた場合、他の児童への混合(重複)感染の恐れがあるなど、施設全体の部屋の配置・構成をも検討しなければならない課題もある。

しかし、女性が専門職者など重責を担うようになると長期の休暇は取りにくい。

感染症で回復期にある子どもは、医療施設または数市で一か所に病後児保育所を設置したり、微熱や薬を持参する園児には嘱託医と連携して柔軟に対応する必要がある。

(6) 在宅保育サービスの確立

子育ての問題は、保育所入所の有無を問わず全ての親子の問題である。

しかし、家庭での子育てには、母親の育児不安が大きいといわれ、虐待も増加している。

加えて、子どもにとっては、同年齢の子ども達と遊ぶ機会も持たず健全な発達が妨げられている。こうした、状況はときおり社会問題として大きく取り上げられている。その解決のため「子育てセンターとしての保育所」に強く期待が寄せられている。そこで、育児情報提供、地域交流事業、育児サークル支援、一時的保育など保育所の子育て家庭支援事業の充実が欠かせない。

当面、「地域子育て支援センター事業」等の充実を図る。在宅保育サービス事業を保育所の一般的機能とし、保育制度の中にしっかり位置づける。

子育て家庭支援事業のメニューの充実を図る。とりわけ、地域交流・支援センターとして、親子同士の交流を通じた仲間づくりや友達づくりの場を設けることが必要である。また、家庭に引きこもりがちな親子にスポットを当てた事業も大切である。

学童保育や児童対応活動の積極的展開

地域の保育ニーズを直視し、真の子育て支援を実現するには、就学前児童のみへの対応では足りない。たとえば、学童保育や子育て体験学習の場など保育所機能の発揮が期待されているものは多い。地域の福祉資源として保育所が活性化していくためにも、従来の固定観念を捨てた事業展開が重要である。

(7) 地域の実情に見合ったサービスの提供システム

保育ニーズのボリュームの小さい地域

高齢者比率の高い過疎地において、乳幼児から学童を含めた子育て支援と高齢者支援は、人材確

保・運営上の効率性の視点から複合施設でのサービス提供システムが必要である。その主体は、老人福祉施設であっても、保育所であっても資源の有効活用が図られ、子育て支援へのニーズ対応が維持できるものでよい。

また、既存の社会福祉施設の少ない地域に限定的に小規模保育所の定員を15人程度にした複合施設があってもよい。

地方都市部とその周辺

雇用労働者の増大と地価の高騰で、通勤圏が広域化しているとともに、交通機関の発達によって生活圏も拡大した。また、急激な人口移動で保育所の設置や乳児の入所定員に需要とのギャップが生じている。したがって、異なる自治体からの通勤も多くなり勤務地に近い保育所を希望する親も増えているので、異なる自治体からでも容易に入所できるようにすべきである。

保育ニーズのボリュームの大きい地域

ニーズの急増する地域にあって、施設規模、敷地面積等、拡大に限界がある場合は、定員増を図るための増改築スペースがないなどの制約もあり、施設の取り上げ方式やグループホーム等の導入を図ることが望ましい。

(8)保育サービス充実のための地方自治体の課題

同一県内においても市町村によって入所申請の手続きにバラツキがあるので、「保育所の利用方法」の項で述べたような、簡略化が求められる。

育児休業中における在園児の措置解除については、就学前児童に限らず継続入所を認める。

たとえば、第二子出産のために母親が里帰りした場合、第一子の保育所入所をできるようにする。

地域のニーズに積極的に応えるために、特別保育事業を実施するときは民間保育所の意見を組み入れられるような制度にすべきである。

(9) 利用しやすい保育所への諸条件

- ・年度途中入所は3歳児であっても、4月1日を基準とした3歳未満児の扱いをする通年性を採用する。

- ・夜間、時間延長型保育に従事する職員の給与については、職務に見合う給与体系の確立が必要である。

- ・特別保育事業の運営費の使用目的を限定的に解釈しすぎて事業の推進を阻むことのないようにする。

- ・定員と収容能力との開差を活用し定数外の利用を図る。

．人材確保と資格問題

保育需要の変化に柔軟に対応できるか否か、また処遇水準の保持・入所する児童のウェルビーイング（よりよく生きる）の実現等の成否はマンパワーによるところが大きい。従来の保育に大きな実績を持ちながら、特別保育対策や多岐にわたる子育て家庭支援への転換が進まない保育所が多い事は各種の調査等が示しているところである。その原因の一つに、的確な人材確保等の条件整備ができずにいる面もある。常に時代の要請に応えた保育所機能の整備を図り、これを的確に推進させるには、資質の高い職員の安定確保と現職職員の一層の資質の向上を図ることが必要であると思われる。

このためには資格制度の改善、研修制度の確立、職員処遇の向上を図るなどの人材確保のための条件整備をする事が肝要である。

1．資格制度の改善

(1) 保母資格の検討

保母の資質の向上を図るための方策を検討する時期に来ている。

現在の保母資格は保母として児童福祉施設に勤務する女子というだけの資格であって、今後は、新たな時代に対応できる保育者とし、資質の高い専門性が要求される。

今後4年制大学での保母養成コースについてはそのあり方の検討が待たれる。

また、保母試験については全国統一の国家試験であるべきである。

(2) 所長資格の創設

時代に即応した保育所の構築のためには、業務の多様化に伴い、コミュニティーワークやカウンセリ

ング等の各種社会福祉に関する専門知識や援助技術の習得が求められている。

所長はすぐれた知識、技能の習得等によりスーパーバイザーやコーディネーターとしての役割を果たしていくことが時代的要請である。

当面、中央社会福祉研修センター実施の「社会福祉施設長専門講座」を修了した者には、「福祉施設長」の資格をもってあてることも検討されてよい。

2. 研修制度の充実

現在、各種団体で実施している研修は必ずしも系統的・継続的ではない。所内研修についての指針が無く、また研修時間の確保も困難である。

したがって職員にとっても研修の機会が平等に保障されているとは言い難い。

全職員を対象とした研修体系を確立するため、業務遂行に必要な資質向上のための教育・訓練内容の基準化、課題や目標の明確化、研修効果の確認方法等の組み立てが必要である。これらの課題については、平成7年度に予定されている、全保協の「研修体系に関する検討委員会」での今後の検討に委ねることとする。

(1) 系統的研修計画の樹立

初任者研修、現職訓練等を系統的・総合的に計画樹立し、キャリアアップにつながる研修のあり方に取り組みべきである。

主任保母の職務の確立を図るため、その位置付けと研修課程の充実が望まれる。

(2) 研修代替保母の確保

長期研修参加促進のために研修代替保母の確保が必要であろう。

(3) 自己啓発の奨励

職員の資質の向上のために自己啓発とリフレッシュや研究の機会を作る。

情報交換・交流の機会、学びあいの機会の設定。関連領域（福祉・心理・教育・看護・介護等）の知識・技術の幅を広げるための研修に対する援助方法の確立が待たれる。

(4) 大学・大学院のリカレント入学制度の積極利用

長年の実務で培った業績を系統的に体系づけ次の業務に生かすには、まとまった整理期間が必要である。そのために、例えば希望する保育園職員には2

年間を限度に職務を離れ研究・研修させる事などが必要である。中央社会福祉研修センター、大学等とのタイアップ等により段階的な専門研修の機会を作る事が必要であろう。

(5) 海外視察研修制度の創設

国際的な視野を持つために海外の保育事情の視察等が望まれる。

(6) 短期間勤務職員（パート職員）の研修

補助業務の領域を強化する上で短時間勤務職員（パート職員）の研修が必要であろう。

3. 職員処遇の改善

(1) 給与体系の改善

業務に見合った福祉職給与表を作成するなど、待遇の改善が必要であろう。

(2) 職場環境の改善

保育所の設置基準には職員の居場所が確保されていない。そのため自主努力によって設置されている保育園もあるが狭いので運営面で支障を来す例が多い。

建築のとき、地方自治体の資金的援助があるところについては、休憩室・事務室が広く確保されている施設もあるが、今後、保育所の機能に応じて、育児相談室を含めて、地域交流スペース(サロン)・事務室の設置が必要である。

(3) 休憩保母の配置

定員規模により合理的な配置を望む。3歳以上児童数の多い施設ほど保母の休憩が取りにくい実情があるので早急に改善すべきである。

(4) 福利厚生の改善

社会福祉施設職員福利厚生センター事業が進み始めているが、独自性のあるものに改善・充実が望まれる。

また、福祉施設職員の老後をみると、近未来の福利厚生事業の充実と共に、長期的な展望として厚生年金基金の創設が検討されてよい。

(5) 業務省力化等労働時間の短縮等労働条件の改善

民間保育所では労働時間の短縮等労働条件の改善が進みにくい。

業務省力化のための費用が措置費で手当てされているが、保育所の場合は歴史的経緯を尊重し、さらに改善のための条件整備が必要である。

入所施設と比べ、保育所は通所施設のため、利用者の多くは土曜日に休みをとることが多くなってきたので、労働時間については、入所施設よりも比較的短縮化できると思われる。

保育所の場合は施設整備の基準の改善が思わしくなく、特に民間保育所では、労働時間を短縮化する方向で努力はしているものの、まだまだ課題は大きい。

保育室で遊戯・食事・昼寝も全部1室で行う体制では職員の労力的負担が大きいため、基準面積の拡大を図る必要がある。

机を出したり、遊具を片づけたり、寝具の出し入れなど、無理な姿勢が多く、腰痛等を訴えている事例もあり、いまだ解決されていない。

経営者の姿勢や意識によるところも大きく、労力の軽減、労働時間の短縮へ向けて残されている課題は多い。

- ・職員の年次有給休暇の完全消化をめざす。
- ・機械化できる業務の促進、仕事の軽量化（例：調理業務では、自動食器洗浄機・自動炊飯器の導入、事務の圧縮化、例えば保育カリキュラムや日誌など）

(6) 保育経験者の再雇用の促進

福祉人材センター等の有効利用により、再教育・職員紹介の促進がされるべきだが、労働省との関連で、保育園保母の雇用情報が円滑に伝わらない都道府県がある。規制緩和により改善が待たれる。

(7) 職員配置の課題

一人の保育者が受ける精神的・身体的疲労の軽減と児童の処遇向上を切望する要因の一つに、受け持つ児童定数の減少があげられている。また、特別保育事業や地域活動交流事業等の実施により、保育所の活動や機能も拡大し、業務内容・範囲も広がっているが、直接処遇を行う専門職としての保母に限られた業務ばかりではない。

そこで最低基準の職員配置を超えて職員を配置する場合は、保母資格を持たないものでも委ねられる業務内容も合わせて整理し、その業務に応じた職員を配置できるような規制緩和が望まれる。

また、職員の労働を軽減し休息を十分に確保するため、例えば、現行の60人定員以下の保育所に休憩保母として正規職員が一人配置されているが、その一人に代えて、短時間勤務の職員を複数雇用できるようにするか、調理員等の一部を業務の必要量に応じて時間的に複数配置できるようにするなどの弾力的運用が望まれる。

財政問題

1. 保育所の財政状況

認可保育所としては、公立保育所と民間保育所とも各々に財政課題を抱えているが、ここでは、財政基盤が厳しい民間保育所を中心に検討する。

保育所財政の特徴は措置費や県・市の補助が主な収入で公費の占める割合が非常に大きい。また、通所施設であるので事業費、事務費の単価が低く予算規模が小さい。

さらに、措置費も他の児童入所施設のように事務費定員払い方式と違い、年齢、地域、定員別に決められた一人当たりの保育単価方式となっているので、定員の充足率は保育所運営に大きな影響を及ぼす仕組みになっている。最近の保育所運営をとりまく状況は子どもの出生数の大幅な減少が続いている状況もある。

地方によっては、保育サービスの供給体制の多元化により競合状態になっている。また、国や地方自治体の財政状況の悪化で歳出縮減が図られており、保育所だけに今後多くの予算をつけることはどれをとっても厳しいものばかりである。

このような状況のもとでの保育所財政の改善策は、一つの特効薬的な効果はなく、自主財源の確保への努力や公益事業等の規制緩和による経営努力のインセンティブ、又は特別保育事業等における公費助成の見直しなど、いろいろな角度からの総合的な検討が求められる。

2. 子どもの少ない過疎地における保育所の問題

総務庁の入所基準の指導等を考えれば過疎地における保育所経営は困難が多い。

恒常的に定員割れをしている所だけを優遇した制度を創設していくことは財政的にも無理が多く実現不可能と思われる。

特に、民間保育所の経営が明らかに困難になった施設については、何らかの手当てが必要であるが行政が勇断をもって対処できる点もあると考えられる。

その一つとして、保育所の異業種転換を図れるようにする。たとえば、老人や障害児（者）を対象とした施設に転換を図り、リフォームのための整備資金の援助を含めた対策を講じる。

過疎地の典型は稼働年齢期にあたる者の働き場が少なく、都市部へ流出するケースが多い。

過疎地は都市部に比べ高齢化が進んでおり、老人福祉対策の整備が早期から行われ、既設の老人福祉施設がある地域では老人や低学年児童対策の施設との複合化には困難性がある。

複合化や多機能化、異業種転換が困難で、明らかに保育所経営が困難になった場合、土地については寄付をした者にでも帰属できるように制度の改革を図っていくことが検討されてよい。

福祉事業の基本的使命は、事業の継続性、安定性にあるが、仮に保育所が定員10数名でも継続して運営しなければならないとなると保育コストもいたずらに高騰する恐れがあり、問題も多い。

このような地域の場合は事業の継続性・安定性から鑑みると、老人福祉施設に保育所を吸収し併設するという方法も考えられる。

今までに、保育所の施設運営にあたっては、公的援助を受け税制的にも優遇され、施設経営が困難になったという理由で個人に返すということは、あまりにも都合が良すぎるという向きもあるが、個人に返却されることによって個人は、贈与税、所得税、固定資産税を納入しなければならない義務が生じ、返却することが決して私的利益のみにはたらくものではなく、形を変えて国家や地方に寄与することになるとと思われる。

3. これからの保育所運営基盤の強化策

これからは公費に依存するだけでなく、自主財源の確保に積極的に取り組む必要がある。

それには、収益事業や公益事業（例えば企業委託型保育事業、ベビーシッター派遣事業、配食サービスや介護事業等）の積極的な取り組み、地域交流を含めた保育サービスの多機能をもつ保育所運営、あるいは制度に乗らない保育ニーズに対応することによる利用料収益、保育室の空き時間の有効活用、バザー等地域保護者の協力による収益の拡大を図る。

また、どの保育所でも取り組めることではないが可能な保育所は付加的価値の高い在宅事業を組み入れた複合化施設、複数施設などを積極的に推進し運営規模の拡大を図ることを検討すべきである。

・保育所の運営基盤の確立

自己改革と保育所運営指針・チェックリスト

新たな施策・制度に向けての提言が実現されたとしても、保育所運営が変わらなければ依然として必要な保育サービスは提供できず、認可保育所の存在は早晚消える。そこで、自己革新を担保にし、時代のニーズに応えていくために、いくつかの指標を保育所運営指針として策定し、示すことが肝要である。

1. 保育所における運営指針の策定の背景と意義

運営指針によって、各施設が自主的な施設運営の改善や処遇サービスの向上に取り組みやすくなり、社会福祉施設の健全な発展（いわゆる施設運営の近代化、効率化）や利用者の処遇の向上に大いに役立つ。

（1）施設運営の改善や保育所の機能強化

認可保育所が多様な保育ニーズに応え、親の育児と就労の両立を積極的に支援することが要請されている。

保育ニーズの多様化に対応した機能強化に計画的に取り組む足掛かりとなる。

利用者を主体とした保育サービスの提供が組み立てやすくなる。

事業活動としての存在価値や健全性を高め、示しやすくなる。

一法人一施設が多く、とかく経営基盤が脆弱だといわれる民間保育所が、運営の客観化、効率的財政運用や行政依存型でない運営体質強化により、複合機能を持ったり、複数施設法人へ転換できる基盤をつくる。

(2) 保育サービスの競合と競争

私的保育サービスの認知によって、競合が広まる一方、利用者本位の保育所制度として、認可保育所間にも競争原理が加わる。

保育サービスの質の維持・向上を図るためには、現在の最低基準の枠を超えて、住民にサービスの質の評価が伝わりやすい方策が必要である。

保育サービス水準が客観化されやすくなり、新保育所保育指針とあまって利用しやすい保育所の前提をつくる。

さらに、利用者には選ばれる、競争力(価値)のある保育サービスが組み立てやすくなる。

(3) その他の運営指針活用

- ・選ばれる保育所の時代に自己点検をし、運営を見直し強化を図りやすい。
- ・経営の適正化や透明化は、保育所が望む運営の弾力化の裏打ちとなり、また行政監査にかわり実のある保育所評価・支援システム(第三者機関等)の糸口となる。
- ・運営のチェックリストと結びつけて、適時客観評価によるスムーズな運営が可能となる。
- ・競争原理が強く働いた場合でも、保育の質の維持機能を果たし、利用者の信頼を確保できる。

2. 運営指針の主な柱

(法人経営独自の問題を除く)

(1) 保育サービスの問題

- ・新保育所保育指針が生かされているか。
- ・保育と保育者の質の向上に努めているか。
- ・園児の健康と安全が守られているか。
- ・適切な食事が実施されているか。

- ・子どもの権利が十分に考えられているか。
- ・地域の実情に応じ、乳児、長時間、年度途中入所、病後児、休日保育等に対応しているか。
- ・保護者への支援とパートナーシップが十分か。
- ・地域の保育、子育てニーズを的確につかんでいるか。
- ・利用者の意見が反映されているか。
- ・保育所の事業や保育内容について、一般に情報提供しているか。
- ・地域交流が活発か。
- ・家庭と地域の子育て機能のサポートに力を入れているか。
- ・学童保育など福祉的関わりが必要な場合に、対応しているか。
- ・その他地域特性に対応した多様なサービスを提供しているか。

(2) 職員の問題(法人経営の範疇に属するものが多い)

- ・施設長その他職員の職務分担や責任が明確か。
- ・職務や福祉に関する取り組み課題をもっているか。
- ・保育所制度や財政について基本的理解があるか。
- ・業務の連続性が保たれているか。
- ・勤務体制や労務管理は適切か。
- ・人材育成、職員研修は十分か。

(3) 地域福祉への貢献の問題

- ・地域保育計画を通して地域福祉プランに組み込まれているか。
- ・保育ボランティア育成など子育てや児童福祉の啓発をしているか。
- ・福祉サービスネットワークを構成する一員になっているか。
- ・その他の福祉分野での活動を進めているか。

(4) 施設管理の問題

- ・防災、衛生、安全、事故対策は十分か。
- ・近隣住民への便益や近隣住民からの支援が得られているか。

3. 倫理綱領とチェックリスト (評価基準)

保育所運営指針は、2つの方法を併用して活用する。まず、運営指針で根本姿勢を示し、かついかなる事態にも応用のきく「保育所倫理綱領の定め」と、

運営指針の具体的な内容を「チェックリスト」とする。これらは、保育所を高めるシステムづくりという方向で有機的連携を持たせ、作成・運用する。

(1) 保育所倫理綱領

今後、チェックリスト等の作成と合わせて検討を進める必要がある。

(2) チェックリスト

それぞれの項目について、漏らさず繰り返し手軽に点検できる。適切な判定で客観的・適正な評価が得られる。たとえば、5段階方式で、3「標準」とするならば、5「完璧」として、1は「重大な規定違反」まで評価を点数で表すことによって、総合評価や比較がしやすくなり、また、グラフ化が可能となったりと改善の方策が立てやすくなる。

職種ごと、あるいは業務に応じて作ってみる。

保育サービスチェックリスト

運営指針の内容、子どもや利用者の反応や職員の姿勢、保育園の態勢（その時点での保母配置、設備、雰囲気）などをチェックリストに仕立てる。

第三者の評価を組み込むことも可能である。

地域福祉貢献度や施設管理のチェックリスト

運営指針の内容をチェックリストに仕立てる。

(3) 施設長と運営指針

運営指針の検討は、その内容と重大性から、理事者のみならず、全職員の知恵の結晶でありたい。とりわけ、施設長は原則的には理事者であり、かつ職員が利用者に保育サービスを提供する場面での責任者であるから、この検討と実施については要の存在である。施設長としての自覚や能力さらには資格も問われる。

また、施設長は常に、職員間に指針にそった姿勢の一致を図らなければならない。同一のチェックリストを活用すれば、評価が異なることによって、施設長と職員あるいは職員間の認識のずれを発見しや

すい。

(4) 従事者と運営指針

従事者は、それぞれの園の運営指針を理解し、その定めに従い忠実に職務を遂行しなければならない。時には研修会を持ち、あるいは運営指針の改定にかかわるなどして理解を深める。

ここでも、自己点検としてのチェックリストが有効に生かされる。

(5) 利用者や地域住民と運営指針

運営指針は、原則として公開する。その結果、運営に関し利用者や地域住民の判断を容易にし、責任ある執行を生みやすい。また、利用者や地域住民の意見を採り入れ、保育ニーズに十分応えたり運営の客観性を増したりして、公共の事業としての社会的信頼をより一層高める。

一方、運営指針の公開は、公共のサービス利用者としてあるいは地域住民としての責任を意識づけることになる。たとえば、保育料の負担のほかには少なくない公費補助があることが見えにくい現状からは、保育という福祉サービスを受けるという意識は持ちにくい。運営の透明化を増すために、保育料と保育サービスが対応していないなどの仕組みが明らかにされれば、この事態は解消される。

また、運営指針の大事な機能に、保育事業の内容を示すことがあげられる。どのような形で情報提供をするかは、各園でいろいろ工夫されるべきである。たとえば、「地域保育センター活動事業」の内容は、複雑で分かりにくいのが、利用者が簡単に保育事業のメニューを理解でき、希望する事業の特性などが明確に分かるガイドブック等を作成する。A保育所は乳児保育が専門的であるとか、B保育所は育児相談の実績があるというようなものも利用者に役立つといえよう。

おわりに

本委員会が発足して1年、検討を進めてきた事項のいくつかが新年度の予算で整備された。

また、エンゼルプランの内容が明らかにされ、緊急保育対策等5か年事業の策定がなされる等、保育所に向けられる期待の大きさと保育所をとりまく状況の変化の速さを痛感させられた。

安心して出産や育児ができる環境を整え、家族における子育てを基本とした「子育て支援社会」を構築し、子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮する。そうしたエンゼルプランで保育所の担うスキームは、保育所の果たす役割の遂行と発揮する機能の充実によって推進されるものと考えられる。

そこで、本委員会はエンゼルプランを推進していくために、子どもの利益や利用者の論理に視点をおいて現状における保育所運営の改善を要する事項、一層積極的運営を可能にする制度や、そのための主体的自己規制の導入等について、ブロックの意見を整理しつつ「エンゼルプランと保育所の運営改善」として意見をまとめた。

空洞化する子育てに視点を置くと、保育所機能の基本部分・拡大部分での利用者の範囲を若干拡大していく必要があると考え、また利用しにくい状況に対しては、主として基本部分と拡大部分がスムーズに利用できるように機能の整備とそれに伴う改善についてまとめ、さらに拡大部分についての利用は、財源の裏付けと責任体制の明確化と主体性の発揮によって利用者の要請に施設として応えられるように、という願いで整理した。

「新しい時代の保育所の機能と運営を考える」の報告で、役割・機能の推進は、一つには保育所従事者の姿勢によるところが大であり、社会福祉マインドの高揚が求められるとの指摘がある。そのため、倫理綱領や運営指針等を社会に明らかにすると同時

に、自主的・主体的な改善を図る必要があると考え、その方向性を示すこととし、併せて利用しやすい保育所の具体的な運営の側面を明らかにした。その策定に向けて、今後の検討がまたれる。

地域ごと保育所ごとにニーズに合致した特色ある経営・運営を目指すと言いつつも、公的補助に対して行政の強いコントロール等々により現状における運営改善の限界も指摘され、また施設の複合化、経営の合理化、新規事業の開拓などを促すため、大幅な規制緩和が図られるべきであるとする意見もある。今後の課題である。

最後に、地方版エンゼルプランの推進に当たって、保育所とともに期待される社会福祉協議会の役割については、既に前掲の報告書で保育所の側から連携して協働活動を展開する重要性が整理されている。今後具体的なシステムとして確立されるよう検討が必要である。

本委員会として、言及していない課題、残された課題も多々あり、これからの保育所運営について、今後の論議の出発点となればと思う。

「保育所の運営改善に関する検討委員会」委員名簿

(敬称略)

役 職	氏 名	所 属
委 員 長	※小 川 益 丸	広島県 新市保育所所長
副 委 員 長	※高 橋 紘	東京都 至誠第二保育園園長
委 員	※扇 田 紘	北海道 西の里保育園園長
	畠 山 君 子	秋田県 あきた保育園園長
	※草 山 充	神奈川県 いまいずみ保育園園長
	太 田 宣 雄	愛知県 八十塚保育園園長
	高 岡 國 士	大阪府 千里丘愛育園園長
	※三 好 五 郎	香川県 太田西保育園園長
	※小笠原文 孝	宮崎県 よいこの森保育園園長
	※石 川 美 保	東京都 区立本駒込西保育園園長
	大 熊 和久子	岐阜県 糸貫西保育所所長
	※野 村 カヤ子	兵庫県 かしの木保育園園長
オブザーバー	山 口 令 子	佐賀県 こぼと保育園主任保母
	岸 登	全保協副会長 (総務担当)
	中 辻 利 夫	全保協副会長 (予対担当)

※は作業委員を兼ねる