

# 保育分野にかかる政策動向と 影響する課題について

植 木 信 一

## 一、はじめに

福祉の世界で「サービス」という表現が一般的に使用されるようになってきました。これは、保育所は、単なる「保育」ではなく、「保育サービス」を提供するのだから、そのサービスを提供された「利用者」は、保育サービスを「購入」するのだという発想です。保育分野は、すでに「措置制度」が外されていますので、「利用契約制度」ということになっているからです。逆に、保育所は、その「保育サービス」に耐えうる「サービスの質」を保持することが求められ、それを保育所の責任において遂行させようというのが、今日の保育の考え方になりつつあるのです。

## 二、保育の「ゆとり」を失う「改革」

政府の「総合規制改革会議」は、二〇〇二年七月二三日に「中間とりまとめ」と題する報告書を公表しました。そこでは、社会福祉分野の規制緩和のための具体的な内容が示されています。

この間、政府は、二〇〇一年三月三〇日に「規制改革推進三カ年計画」（計画期間二〇〇一年～二〇〇三年度）を閣議決定し、二〇〇一年二月一日には、総合規制改革会議による「規制改革の推進に関する第一次答申」が首相に提出されています。そして、それを受けて、二〇〇二年三月二十九日に政府は、「規制改革推進三カ年計画」（資料室九七～一〇二頁、参照）

を改定し、今回の総合規制改革会議による「中間とりまとめ」に至るわけです。

しかし、それらは一貫して、「民間経済の活性化を図る手段」としての改革であって、社会福祉の向上がその目的にあるものではありません。

社会福祉基礎構造改革の流れを受けての規制緩和という性格を持つ以上、社会福祉基礎構造改革そのものも、経済活性化の手段であったことを示唆するものです。

そうした社会福祉全体の動向のなかで、保育分野では、どのような影響がでてくるのかを具体的に考察してみたいと思います。

しかし、ただでさえ忙しい保育現場にあって、必要な保育の「ゆとり」さえも削ぎ落としてしまうような改革が進められようとしているのが現状です。

### 三、保育の「クーポン券」

保育サービスを利用しようとする利用者に、「クーポン券」を市町村が直接支給し、利用させようという構想が練られています。

前述の「中間とりまとめ」では、「利用者選択の拡

大」として、機関補助から利用者補助へのシフトが検討されています。それは、「利用者の選択を拡大させるためには、運営形態の拡大を図るとともに、運営主体同士の競争条件を極力均一化し、より競争を促進させ、運営主体の創意工夫を導き出すことが必要である」としたうえで、「福祉、教育など、多様な運営主体が併存している分野においては、政府部門・社会福祉法人・学校法人等を基本とした機関補助が行われているが、機関補助では、利用者の実態に応じた補助は行われにくく、また利用者が運営主体を選択することにより醸成される競争がもたらす効率化や利用者便益への配慮という効果も期待しにくい。このような問題を解決するためにも、……機関補助から利用者補助へのシフトによる利用者選択の拡大を検討すべき」とするものです。

機関補助とは、保育にかかる費用（運営費等）を市町村から保育事業者（保育所）へ支弁することを意味し、使用者補助とは、保育にかかる費用を、保育の利用者（保護者）を経由させることによって、利用者（保護者）へ直接的に支弁する形にしようとするもので、「保育パウチャー方式」といえます。\*

＊バウチャー (Voucher) は、ある決まった目的のために、お金の代わりに使われる切符を指す。

「保育バウチャー方式」は、保護者がその子どもの保育を受けようとする場合に、自治体が発行した「利用券 (クーポン券)」によって保育料金を支払うというものです。

保育分野から措置制度が外されたからといって、運営費は保護者を經由せずに、自治体から保育所へ直接支弁されるシステムに変わりはありません。それをまず、保護者に「利用券 (クーポン券)」を持たせ、保育所へは間接的に経費が渡るシステムに変更しようとするものです。これは、保育分野への営利企業 (株式会社等) の参入を前提に、「利用券 (クーポン券)」を獲得できない事業者は、淘汰されてしまうというわけです。

しかし、そのような競争原理は、保育内容を高めるというような質的な評価に結びつきにくく、保護者の「ウケ」をねらう事業ばかりが評価され、本来必要な保育がないがしろにされてしまう可能性を含んでいます。

一方、この (政府) 方針に対して、厚生労働省は、

反対の意思を表明しています。それは「保育サービスへの市町村の関与を薄めることになる利用者補助制度を導入すべきではない」とする見解です。厚生労働省のこのような立場からすると、「保育バウチャー方式」はただちにスタートするとは考えられません。事実、東京都は、これまで「福祉改革推進プラン」のなかで表明してきた「保育バウチャー方式」の試行を取り下げようとしています。

#### 四、第三者評価基準と公的責任の所在

「第三者評価基準」(本稿二五頁参照) は、二〇〇一年度に試行事業が実施され、本年度から本格実施されることになっています。保育所の評価は二階建てになっていて、最低基準は行政監査によって評価され、それに乗せられる形で「実際の福祉サービス」が「質の評価」を受けることになります。その「質の評価」を「第三者評価基準」によって行おうとするものです。児童福祉施設最低基準は公的責任によって保障されますので、行政監査が行われることで、保育の公的責任が担保されることになるのです。

しかし、「実際の福祉サービス」は保育事業者の資

任において行われる事柄ですので、「質の評価」を受け、仮に低い評価結果になってしまったとしても、その責任は、保育事業者の範疇にとどまることになりません。つまり、「第三者評価」のみに注目してしまうと、保育事業者の責任のみがクロスアップされてしまい、保育の公的責任があいまいにされてしまう危険性があるのです。「評価が低いのは、保育士の努力が足りないからだ」ということになってしまいます。

まして、その評価に応じて「三ツ星レストラン」ならぬ「三ツ星保育園」なんてものが登場するかもしれません。「マニュアル」が評価の対象になりますので、保育所の入り口に「スマイル〇円」なんて表示されないとも限らないのです。評価結果はインターネットにて公開され、利用者への情報公開に利用されますが、さすがに「三ツ星」をつけるかどうかは、現在のところしない方針です。

## 五、営利企業の参入の促進

日本国憲法の第八十九条には、「公の支配」に属さない「慈善・博愛事業」への公金の支出を禁止しています。したがって、公金を社会福祉事業主に補助金とし

て支出することに厳しい規制がかかることになります。社会福祉事業（社会福祉法に規定）を行う場合に、その事業主体が制限されるのはそのためです。

「社会福祉法人」はその事業主を「公の支配」に属させるための手段として、今日まで続いてきた制度です。それによって、自治体以外に、公金を使って社会福祉事業を行う事業主体を生み出すことができたわけです。

「中間とりまとめ」では、それが「その他の民間事業者との競争条件の均一化の妨げとなっている」といって、そこに規制緩和をかけようとしています。「社会福祉事業」を日本国憲法第八十九条にいう「慈善・博愛事業」と捉えることは適当でないとする論調です。

東京都三鷹市は、二〇〇〇年度に、〇～三歳まで六〇人規模、十一時間開所の保育所を設立し、二〇〇一年度に開園するために、その運営主体を公募しました。結果、営利企業である「ベネッセコーポレーション」が落札し、その運営を任されることになったのです。しかし問題はその落札価格です。市が予定していた一億二千万円を大きく下回る七千八百万円で委託されたことは、大きなショックでした。

規制緩和政策が急速に進行するなかで、格安の委託費で運営される保育所とはどんな保育所なのでしょう。そのうえ、第三者評価にも耐え、福祉サービスを行き届かせるためには、職員の人件費を抑える以外に方法はありません。今のままの保育政策が進められるとすれば、職員の労働条件はますます悪化してしまうのです。職員の労働条件がよくならなければ、保育の質そのものも向上するとは思えません。

## 六、国家資格になって「保育士」

最近、「保育士」資格について大きな変更がありました。意外なことにこれまで、福祉の世界では最もメジャーな資格であった「保育士」（以前は、「保母」と、呼んでいたものを現在は「保育士」という）は、国家資格ではありませんでした。それを二〇〇一年一月の児童福祉法改正によって、別途法律を作らず、児童福祉法の中に、国家資格として規定したのです。養成課程はこれまでとはほとんど変わりはないのですが、保育士養成施設のカリキュラムに「社会福祉援助論」や「家族援助論」といった科目が追加されるようになり、根拠法令に「児童の保育」と「保護者への保育の指導」が併記され、その業務内容が明確に示され

るようになりました。

国家資格化によって、職員の職業倫理や責務が明確になったことは重要なことであり、何ら異論を唱えることではありません。しかし、問題なのは、「国家資格化は、民間参入により懸念される保育サービスの質の低下を防ぐため、また、行政・（社会福祉）法人が担保してきたサービスの質を保育士が担保する仕組みに改めるために法案化されたといっても良い」（福祉新聞、二〇〇一年一月一二日号「社説」より）とする背景があったということなのです。

結局、営利企業等の民間参入が進むことによって、保育サービスの「質の向上」を期待しているのではなく、むしろその保育サービスの「質の低下」を懸念しているのです。第三者評価基準の導入が早急にされたこともその背景にあることだということがわかってきます。

本場に必要なのは、「保育のための保育政策」を推進していただくことであり、それが、結果的に「保育サービス」の「質の向上」に結びつくのだということとを、現場レベルから確認していかなければなりません。

（うえき しんいち・県立新潟女子短期大学）

## 〈資 料〉

これはその指針の中に出てくる第三者評価基準です。基準の具体的内容は評価項目をみるとよくわかります。参考に「保育内容」の項目の一部をのせました。

—編集部—

雇児発第0422001号

平成14年4月22日

厚生労働省雇用均等・児童家庭局長

## 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（通知）

### 福祉サービスの第三者評価基準（保育所）

| 評価対象             | 評価分類                | 評価項目  |
|------------------|---------------------|-------|
| Ⅰ子どもの発達援助        | 1 発達援助の基本           | 全52項目 |
|                  | 2 健康管理・食事           |       |
|                  | 3 保育環境              |       |
|                  | 4 保育内容              |       |
| Ⅱ子育て支援           | 1 入所児童の保護者の育児支援     |       |
|                  | 2 多様な子育てニーズへの対応     |       |
|                  | 3 地域の子育て支援          |       |
| Ⅲ地域の住民や関係機関等との連携 | 1 地域の住民や関係機関・団体との連携 |       |
|                  | 2 実習・ボランティア         |       |
| Ⅳ運営管理            | 1 基本方針              |       |
|                  | 2 組織運営              |       |
|                  | 3 守秘義務の遵守           |       |
|                  | 4 情報提供・保護者の意見の反映    |       |
|                  | 5 安全・衛生管理           |       |

#### Ⅰ-4 保育内容 \*註 保育内容11項目中の最初の項目になります。

##### Ⅰ-4-(14) 子ども一人一人への理解を深め、受容しようと努めている。 [14]

##### 【判断基準】

- ア 子どもに分かりやすい温かな言葉づかいで、おだやかに話している。
- イ 「早くしなさい」とせかす言葉や「だめ」「いけません」など制止する言葉を不必要に用いないようにしている。
- ウ 子どもの質問に対して、「待ってて」「あとで」などと言わずに、なるべくその場で対応している。
- エ 「できない」「やって」などと言ってくる子どもに対して、その都度気持ちを受け止めて対応している。
- オ 「いや」などと駄々をこねたり、自分を表現する力が十分でない子どもの気持ちをくみとろうとしている。
- カ 登園時に泣く子どもに対して、放っておいたり、叱ったりするのではなく、子どもの状況に応じて、抱いたり、やさしく声をかけたりしている。

##### 【総合判断基準】

- a. 子どもをよく受容しようと努めている。
- b. どちらかといえば子どもを受容しようと努めている。
- c. 子どもを受容しようと努めていない。

『保育白書』2002（草土文化出版）の資料編の資料10（同書P188～200）より