

●特集2 保育問題の本質を問う

保育所の種類および 経営主体多様化の現状と課題

池本美香 [いけもとみか]

日本総合研究所調査部主任研究員

保育所の種類、および経営主体の多様化が進んでいる。
この状況をどう見るべきか。
多様化の現状を確認した上でその問題点を指摘し、
海外の動向も参照しながら、今後の課題を展望する。

1 はじめに

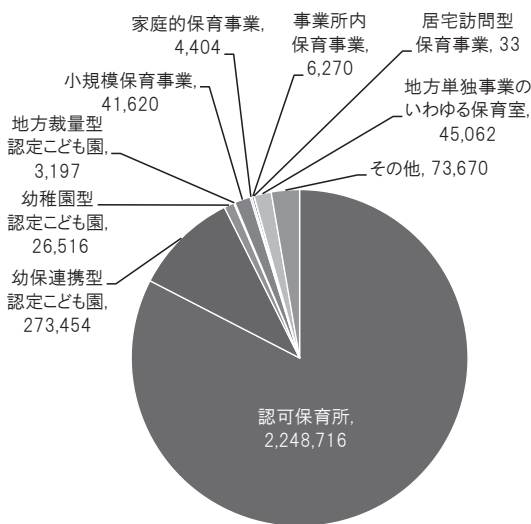
2015年4月にスタートした子ども・子育て支援新制度では、従来の都道府県認可の保育所に加え、市町村が認可する地域型保育事業が創設された。さらに2016年4月には、子ども・子育て支援法が改正され、認可外保育施設のまま認可並みの補助が受けられる企業主導型保育事業も加わった。このように保育所の種類が増えていることに加え、保育所の経営主体の多様化も進んでいる。10年前には公営が認可保育所の過半数を占めていたが、現在は民営が約3分の2を占め、営利法人の割合も増加傾向にある。そこで本稿では、保育所の種類や経営主体が多様化している現状について、制度の内容や地域別の状況なども含めて確認した上で、そのことによどのような課題があるのか、海外の動向も参照しながら考えてみたい。

2 保育所の種類の多様化

まず、保育所の種類が多様化している現状を確認しておきたい。これまで保育所は、都道府県の認可を受けた認可保育所と、認可を受けない認可外保育施設の二種類であったが、待機児童問題が深刻化するなかで、新たな制度が加わってきた。第一に、認可外保育施設に自治体が独自に補助する地方単独事業、第二に、幼稚園の活用による待機児童解消をねらった認定こども園制度、第三に、小規模施設の設置促進をねらった地域型保育事業、第四に、企業による保育所設置を促す企業主導型保育事業である。

一つ目の地方単独事業とは、東京都認証保育所、横浜保育室など、一定の基準を満たす認可外保育施設に対して、自治体が独自に補助する制度である。特に低年齢児の待機児童解消を目的として、定員、面積、有資格者割合などで国の基準に満たない施設であって

図1 保育の受け入れ枠の内訳
(2016年4月1日時点) 単位：人



(資料) 厚生労働省「待機児童解消加速化プラン」集計結果
(2016年9月2日)

(注) 「認可保育所」には保育所型認定こども園の保育所部分を含む。「その他」は認可化移行支援補助を受けている認可外保育施設、幼稚園の長時間保育等。

も、一定の質の確保を条件に補助が受けられるようにした。例えば、2001年度にスタートした東京都認証保育所制度では、0、1歳児の一人当たりの面積基準が、認可保育所の3.3㎡に対して2.5㎡に、配置すべき保育従事者に占める有資格者の割合が、認可保育所の100%に対して3分の2に弾力化されている。2016年4月時点、東京都で保育サービスを利用する子どもの約1割が、東京都認証保育所もしくは市町村の単独施策の施設を利用している。

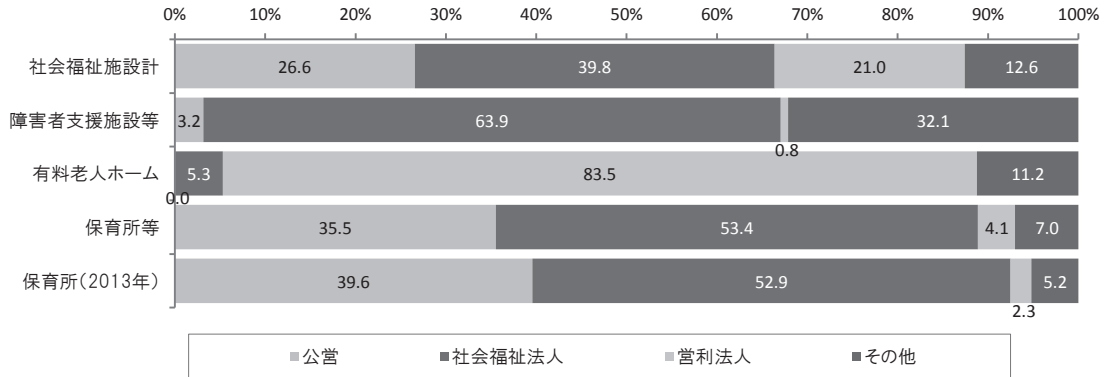
二つ目の認定こども園制度は、定員に余裕のある幼稚園を待機児童解消に活用することを一つのねらいとして2006年にスタートしたもので、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ施設に対して、都道府県等が認定・補助する制度である。当初は幼稚園として認可を受けている施設、保育所として認可を受けている

施設、幼稚園と保育所両方の認可を受けている施設、いずれの認可も受けていない施設の4類型があったが、2015年度からは両方の認可を受ける代わりに幼保連携型認定こども園として認可を受けることもできるようになった。保育の内容に関しても、保育所保育指針、幼稚園教育要領とは別に、幼保連携型認定こども園教育・保育要領が出された。

三つ目の地域型保育事業は、国の認可基準である定員20人以上に満たない小規模施設等を、市町村が認可し、国からも補助が出る仕組みで、2015年度にスタートした。地域型保育事業には、定員6～19人以下の小規模保育事業のほか、定員1～5人の家庭的保育事業、保育を必要とする子どもの家で実施する居宅訪問型保育事業、従業員の子どもに加えて地域の子どもも利用する事業所内保育事業がある。地域型保育事業については、保育従事者に占める保育士資格保有者の割合が50%以上と弾力化されている。事業所内保育事業を除く地域型保育事業については、対象が3歳未満となっており、小規模保育事業については、卒園後の受け皿の役割等を担う連携施設の設定が求められている。

四つ目の企業主導型保育事業は、企業が従業員のために設置する保育所が、都道府県や市町村の認可を受けない認可外保育施設のまま、認可施設並みの補助を国から受けられる仕組みである。これは、新制度移行後も待機児童が解消されていないため、国の2017年度末までの保育所整備の目標が、従来の40万人から50万人に上方修正され、増加分10万人のうち約5万人分を確保するために設けられたものである。地域型保育事業の事業所内保育事業との違いは、地域の子どもを受け入れることが必須ではなく、市町村の整備計

図2 社会福祉施設の経営主体



(資料) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」(2015年10月1日現在)

(注) 有料老人ホームはサービス付き高齢者向け住宅以外。

画に左右されずに設置できることにある。この事業は2016年4月にスタートしたばかりだが、2016年12月22日時点で341件の助成が決定している。企業主導型保育事業でも、保育従事者に占める保育士資格保有者の割合は50%以上と弾力化されている。

2016年4月1日時点の保育受け入れ枠の内訳をみると、認可保育所が中心ではあるが、認定こども園、小規模保育等の地域型保育事業、東京都認証保育所等の地方単独事業、幼稚園の長時間保育利用など、保育を必要とする子どもの居場所が多様であることがうかがえる(図1)。さらに、この図に含まれていないものとして、公的な補助を受けていない認可外保育施設がある。

3 保育所の経営主体多様化の現状

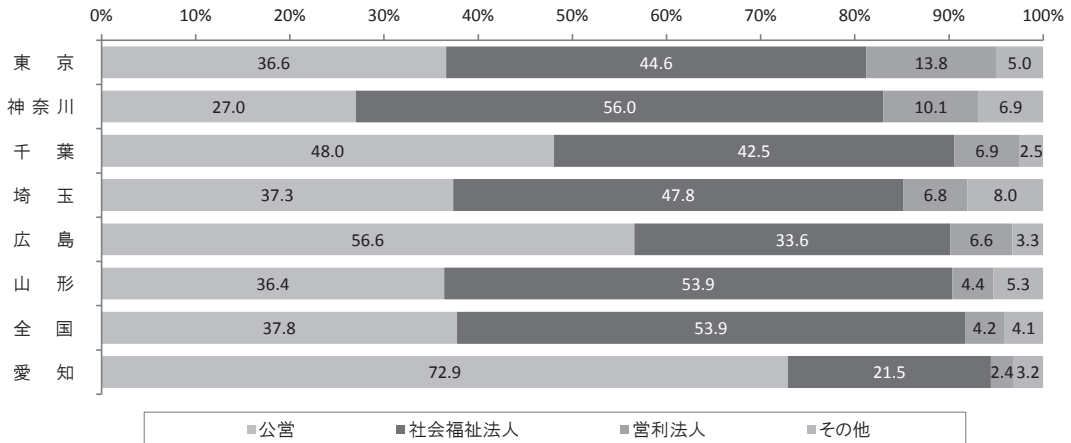
次に、保育所の経営主体も多様化していることを見ておきたい。社会福祉施設の経営主体は、大きく公営と私営に分けられ、公営には都道府県、市町村など、私営には社会福祉法人、営利法人、その他の法人、個人などがある。社会福祉施設全体では、公営が3割

弱、社会福祉法人が4割、営利法人が2割となっているが、保育所等(幼保連携型認定こども園、保育所型認定こども園および保育所)では公営が3割強、社会福祉法人が半数強で、営利法人は4.1%にとどまる(図2)。

もともと認可保育所の経営は市町村と社会福祉法人に限定されていたが、2000年に保育所の設置主体の制限がなくなり¹⁾、市町村、社会福祉法人以外の営利法人(株式会社・有限会社)、学校法人、特定非営利活動法人なども、認可保育所を設置できるようになった。しかし、自治体によっては株式会社の参入を認めていなかったことから、2013年には厚生労働省雇用均等・児童家庭局長から都道府県知事・指定都市市長・中核市市長宛に、保育需要が充足されていない場合には、設置主体を問わず認可するよう通知が出された²⁾。営利法人が運営する保育所等の数は2013年の555から2015年には1,051と倍近くに増え、保育所等全体に占める割合も高まっている(前掲図2)。

保育所のうち営利法人が経営している割合は、自治体によって状況が大きく異なる。都道府県別に見ると、東京都では13.8%、神奈

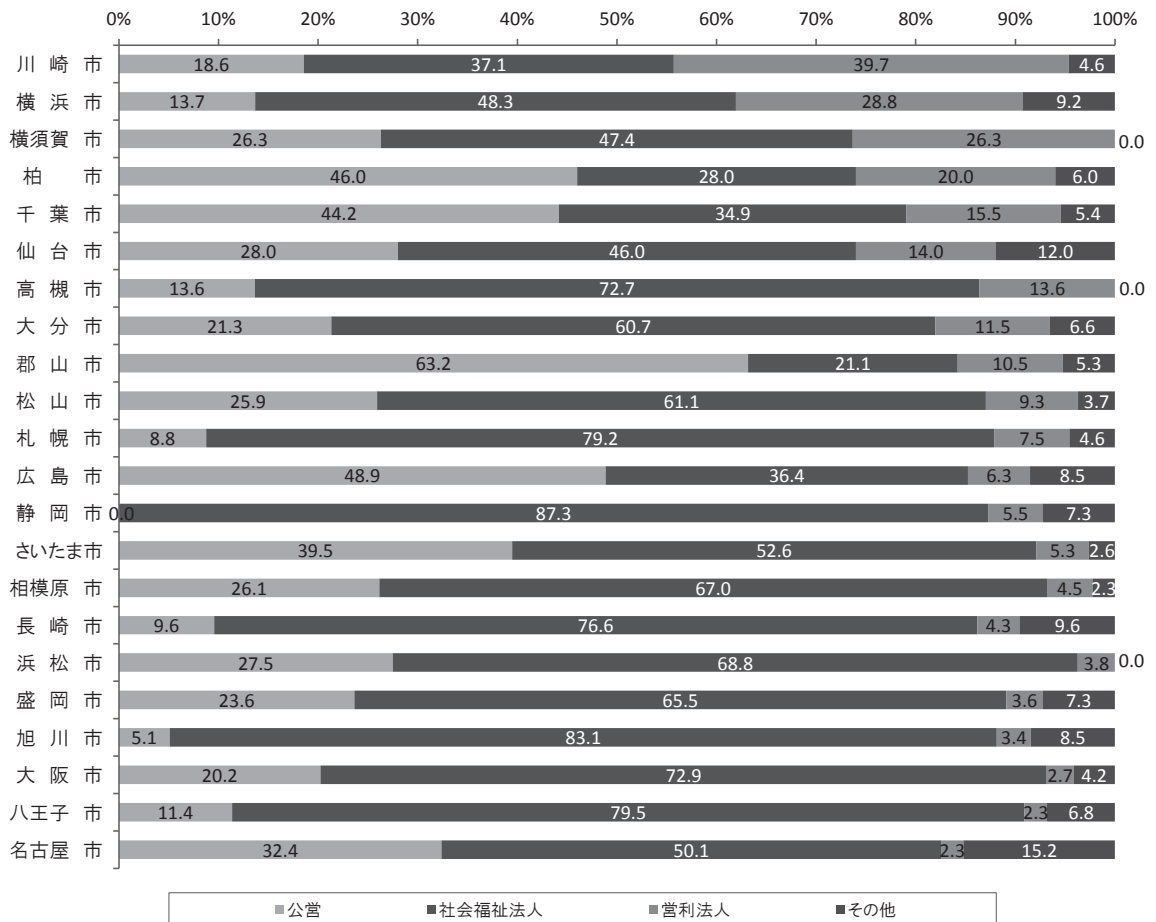
図3 認可保育所の経営主体（都道府県、営利法人割合順）



（資料）厚生労働省「社会福祉施設等調査」（2015年10月1日現在）

（注）営利法人の割合が2%以上の都道府県。

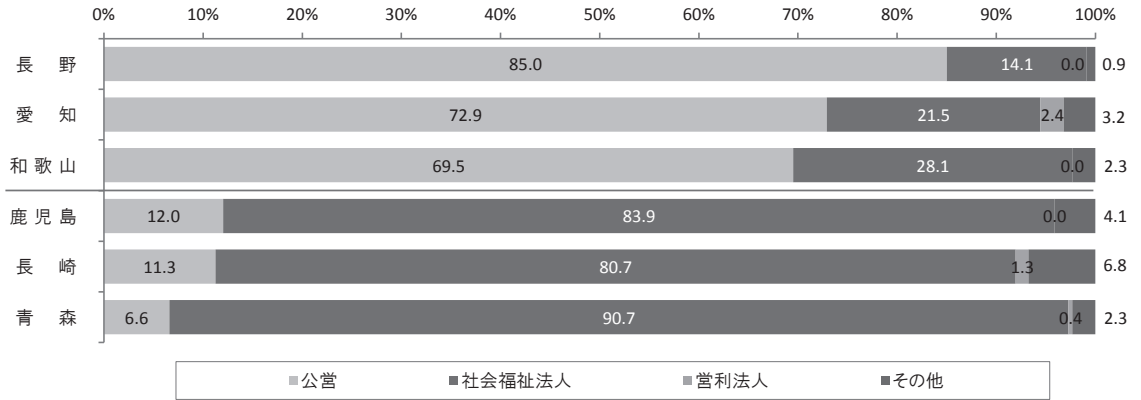
図4 認可保育所の経営主体（指定都市・中核市、営利法人割合順）



（資料）厚生労働省「社会福祉施設等調査」（2015年10月1日現在）

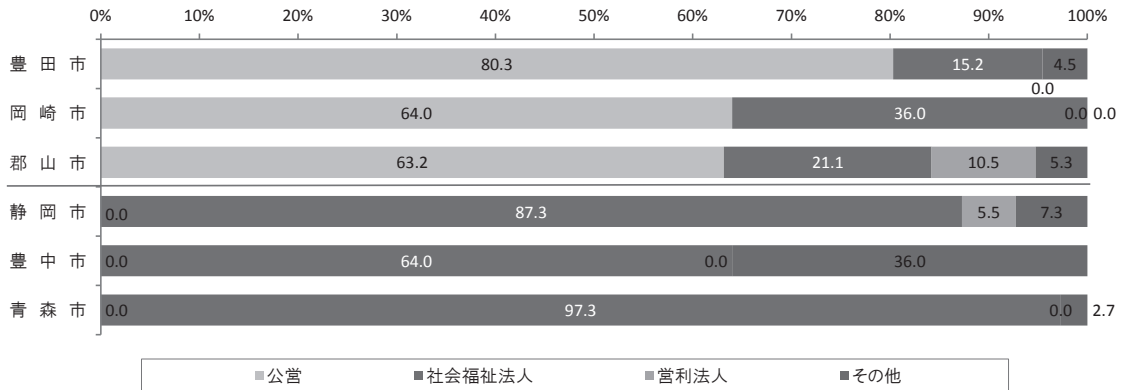
（注）営利法人割合が2%以上の指定都市・中核市。

図5 保育所の経営主体（都道府県・公営割合順）



(資料) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」(2015年10月1日現在)
 (注) 公営割合の上位・下位3県。

図6 保育所の経営主体（指定都市・中核市、公営割合順）



(資料) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」(2015年10月1日現在)
 (注) 公営割合の上位・下位3市。

川県では10.1%と10園に1園が営利法人経営となっているが、営利法人が2%以上を占めるのは7都県に限られている(図3)。指定都市・中核市の状況を見ると、最も営利法人の割合が高いのは川崎市の39.7%で、次いで横浜市の28.8%、横須賀市の26.3%が続く(図4)。

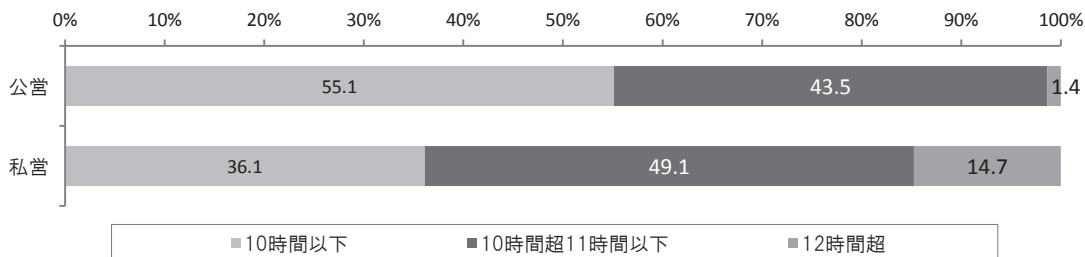
公営の割合も、自治体によって大きく異なる。公営の割合は、最も高い長野県では85.0%を占めるが、最も低い青森県では6.6%にとどまる(図5)。指定都市・中核市では、最も公営の割合が高い豊田市では80.3%を

占めるが、静岡市、豊中市、青森市では公営保育所がゼロとなっている(図6)。

4 保育所の種類・経営主体多様化をどう見るか

このように保育所の種類や経営主体の多様化が進められてきた背景には、主に待機児童の解消というねらいがあった。新たな補助制度の創設や設置主体制限の撤廃によって、保育事業者の参入が増え、保育の量的拡充には一定の効果があったといえる。

図7 保育所の開所時間（経営主体別）



（資料）厚生労働省「社会福祉施設等調査」（2015年10月1日現在）

加えて、より利用者のニーズに合った保育を増やすことも意図されてきた。大規模な認可保育所だけでなく、小規模な園も選びやすくなり、職場の近くにある園、駅の近くにある園など、利用者の選択肢が広がった面もある。延長保育のニーズに対しても、私営施設では公営施設と比べて長時間の保育が提供されており（図7）、保育の民営化は、長時間保育のニーズ充足にも貢献してきたことがうかがえる。保育の中身についても、多様な事業者が参入するなかで、子どもの教育ニーズに重点を置き、教材の充実、食育、体力づくり、保育者のマナー、地域との交流、異年齢保育、ICT活用など、園によって取り組みが多様化している。

保育者側にとっても、これまでは認可外保育施設として運営せざるを得なかった小規模施設にも補助が入り経営が安定することを通じ、保育者の給与水準の向上にもプラスになったといえる。多様な保育事業者が参入することで、自分の保育に対する考え方に合った事業者を選ぶことができ、仕事に対する満足度が高まる可能性もある。

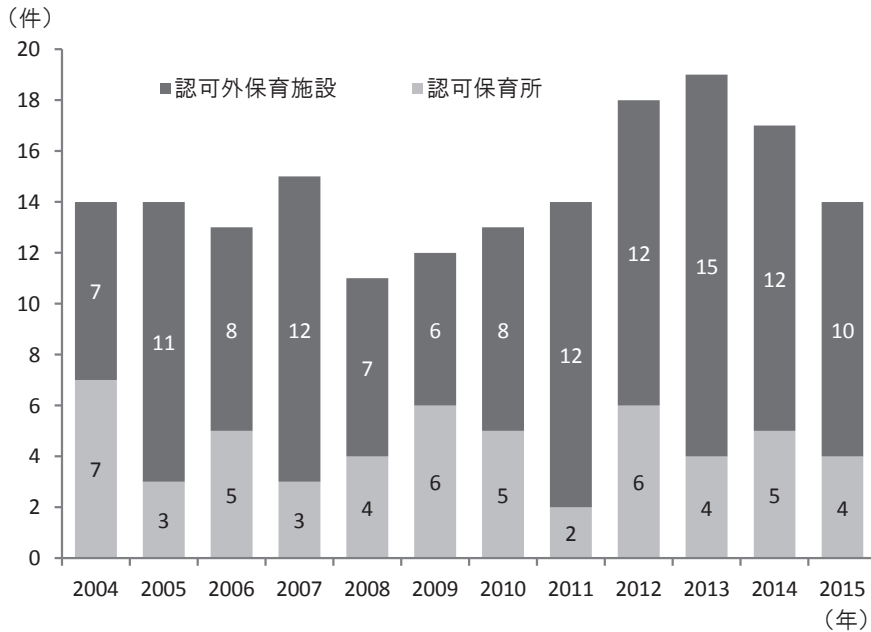
行政の立場からは、公営と私営、社会福祉法人と株式会社、認可保育所と地域型保育事業、企業主導型保育事業が互いに競い合う関係に置かれ、保育の質が向上し、財源の有効

活用が図れるというメリットもありうる。

他方、保育の種類・経営主体の多様化には次のような問題点も指摘できる。第一に、制度の種類や経営主体によって補助に差があり、保育料や保育者の給与に合理的な理由が見出しにくい格差があること、第二に、制度によっては有資格者の配置や面積の基準が緩和されており、質の低下が懸念されること、第三に、各施設に関する情報の把握・提供が不十分なため、利用者も、また保育者も、希望に沿った園を選ぶことがなお難しいこと、などである。

一つ目の補助の格差については、新制度において、保育を必要とする子どもに給付するという考え方になり、小規模保育の利用者にも補助する仕組みができたが、依然として補助のない認可外保育施設が残されている。認可外保育施設の認可化には、今利用している園児を減らさなければならない、応諾義務が生じ園児を選べなくなるなど、園にとってはハードルもある。また、小規模保育事業は3歳未満を対象としているため、3～5歳対象の小規模施設は新制度においても認可を受けることができない。小規模で一人一人に丁寧に関わる保育を求める保育者や利用者に対して、補助が行きわたらないという問題が残されている。

図8 保育施設における死亡事故件数



(資料) 内閣府子ども・子育て本部「『教育・保育施設等における事故報告集計』の公表及び事故防止対策について」(2016年4月18日)ほか

なお、補助の格差としては、公営と私営の間に差もあったが、その差はかなり縮小している。2003年の内閣府国民生活局物価政策課『保育サービス市場の現状と課題—「保育サービス価格に関する研究会」報告書』では、認可保育所の保育士の賃金について、公立は私立より約30%高いと指摘されていたが、最近の調査³⁾では、保育士(常勤)の給与月額、私立263千円に対して公立287千円と、その差は10%未満となっている。日本保育協会の調査(2007年4月)によれば、2004年度に公立保育所運営費が一般財源化されたあと、公立保育所の予算を削減したと答えた市が6割を超え、削減された主な経費として「人件費」を挙げた市が6割を占めており、自治体の財政難を背景に公私格差が縮小していることがうかがえる。前述の通り(図5・6)、公営の認可保育所が1割程度し

かない県や全くない市があることから、公立保育所の財源確保が困難になっていることがうかがえる。

二つ目の基準の緩和については、前述の通り、面積基準や有資格者の割合が緩和されている制度がある。本来は、すべての子どもに対して、一定の質が保障されるべきだが、通う施設の種類によって基準がばらばらであることは、子どもの安全確保や教育の機会均等の観点からみて問題といえる。認可保育所と認可外保育施設では、例えば保育従事者に占める有資格者の配置が100%と3分の1以上、3歳未満の一人当たり面積が3.3m²と1.98m²など、大きな違いがある。有資格者の配置や面積基準だけで安全が確保されるものではないが、保育施設における死亡事故は、認可より認可外で多く起きている(図8)。

三つ目の施設に関する情報については、施設の種類や経営主体が多様化しても、実際の保育の中身がどうなっているのかが、保育者にも、利用者にも伝わりにくい。多様な施設があり、ニーズに合ったものが選べるといっても保育の中身に関する情報が限られるため、より高い設置基準であること、保育時間が長いこと、通勤で利用する駅の近くにあることなど、外形的な条件で保育所が選ばれがちである。利用者も、保育者も、実際に入ってみて保育方法が期待通りでなかったということも起こりうる。そうなれば、園と親の間でトラブルとなったり、保育者の離職といった問題にもつながる。

このように、保育施設の種類や経営主体の多様化には、待機児童解消や親の利便性向上など、就労支援の観点から見れば一定の効果があったものと思われるが、制度を継ぎ足してきた結果、すべての子どもに安全で質の高い保育を提供する制度とはなっていない。良い実践の園であっても、認可外施設であれば質が良くないと判断され、園児確保が困難となる一方、必ずしも良質でない施設がプレゼン力、あるいは実績があるという理由で認可園の事業者に選ばれて拡大していくようなことは、保育の質の確保や公的財源の有効活用の観点から問題である。

5 海外の動向

ここで海外の状況を見てみると、保育施設の民営化、営利法人の参入といった動きはあるものの、わが国のような施設による補助金の格差、質の面での格差、施設選択のための情報提供の不足といった問題が生じないようなさまざまな工夫が見られる。

一つ目の補助の格差については、スウェーデンでも2006年から保育所設置の自由が認められ、多様な経営主体が保育所運営に参入しているが、基本的に補助金は公立保育所と同等とされている。ニュージーランドでは、3歳以上対象の幼稚園、0歳から利用できる保育所、親が運営する幼児教育施設など、施設の種類ごとに異なっていた補助制度から、施設の種類にかかわらず子ども一人一時間当たりの補助レートを定めて公平に補助する仕組みに1990年代に変更されている。

二つ目の質の格差については、職員配置や面積などの外形的な基準を定めることよりも、すべての施設の質を国の評価機関が定期的にチェックし、問題のある施設を閉鎖するといった対応によって、格差縮小を図る動きがある。スウェーデンでは、保育所および学校の民営化が進むなか、2008年10月に民営の保育所や学校等を監査する機関（Schools Inspectorate）が設置され、質が定期的にチェックされている。以前は国として、職員の配置や面積などの基準を定めていたが、質の確保は外形的な基準だけで実現できるものではなく、保育者の力量、子どもの状況、活動内容など、実践を総合的に判断するという考え方になっている。ただし、すべての園で必要なこととして、2011年の新しい教育法では、施設における性的犯罪を予防する目的で、保育者を採用する際に犯罪歴に関する抄本を確認することが定められた。

三つ目の選択のための情報提供については、イギリスやニュージーランドが力を入れている。両国では、すべての保育施設を定期的に国の評価機関⁴⁾がチェックし、施設ごとの評価結果をウェブ上で公表している。この評価レポートは、親が保育施設を選ぶ際の貴

重要な情報源となっており、評価結果が公表されることで、施設側にも質改善のインセンティブが生じている。

こうした施設を選択できる環境を整備することに加え、海外では、利用者の意向を施設の運営に反映させる仕組みも見られる。これは、選ぼうにも子どもが通える範囲にある保育施設の数に限られ、いったん入った保育施設から別の施設に移ることは子どもにとって負担となるためである。ノルウェー、デンマーク、ドイツ、韓国などでは、すべての保育施設に、親の代表と施設とで定期的に運営の在り方について話し合う運営委員会の設置が義務付けられている。さらには、より親の意向に沿った運営が実現できる制度として、親たちが自ら設置・運営する保育施設が制度化されている国も多い。例えば、スウェーデンでは、民営保育所で最も多いのは協同組合の43%で、次いで株式会社の38%、非営利組織の9%が続くが、協同組合の多くは親が運営するものとなっている。スウェーデンでは、1991～94年および2006年以降に保育所設置の自由が認められる以前から、親協同組合保育所の設置が認められていた。

6 今後の課題

スウェーデンでは、保育所と学校の民営化の現状と課題について、2014年に国から報告書が発行され⁵⁾、民営化の行方について細かな分析がなされている。民営保育所の割合は、子どもの数の20%、施設数の25%（2013年）だが、民間の保育事業者の93%は1園だけを経営している一方、経営園数が多い3大保育事業者はそれぞれ20園以上を経営しており、3大保育事業者が経営する園数は民

営保育所の6%を占めていること、民営保育所の10%を10のオーナーが所有していること、一つのオーナー⁶⁾が3つの保育事業者を所有し、それらの保育事業者が運営する保育所の数が116と突出して多くなっていることなど、民営保育所のグループ化の動きなども伝えている。多様な経営主体の参入で、保育の多様化が目指されてきたが、買収などで巨大な保育事業者が生まれ、多様性が失われるのではないかとといった懸念や、子どもの数が減ることによって倒産するところが出るのではないかと、保育事業者だけでなくオーナーの変更についても審査が必要ではないかなど、新たな問題が指摘されている。

わが国でも巨大な保育事業者が生まれつつあるが、こうした民間の保育事業者の現状について、国は細かな分析を行っていない。これまで国は保育の量的拡大の観点から、新たな保育制度の創設や設置主体の多様化を進めてきたが、海外の動向と比べると、それが保育の質に与える影響についての検討は十分とは言えない。スウェーデン、ニュージーランド、イギリスなどで、保育の質確保に向けた制度的な工夫が多く見られるのは、保育所が親の就労支援のための施設ではなく、子どもの生涯学習の土台を築くきわめて重要な教育機関であると位置づけ、教育政策の一環として議論されているためでもある。わが国においても、保育所を幼稚園とともに、教育政策の一部ととらえ、設置基準の在り方や評価機関の設置、保育施設の情報提供の在り方、保育における親の参画⁷⁾など、質の確保に向けた検討が期待される。

注

1) 2000年3月30日児発第295号「保育所の設

置認可等について」

- 2) 2013年5月15日雇児発0515第12号「新制度を見据えた保育所の設置認可等について」
- 3) 内閣府「子ども・子育て会議」第29回(2016年12月5日)資料3-1「保育所・幼稚園・認定こども園等に係る実態調査等の中間集計の状況について」
- 4) イギリスの評価機関はOfsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)、ニュージーランドの評価機関はERO (Education Review Office)。詳細は拙稿「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総研『JRI レビュー』Vol.4, No.34
- 5) Swedish National Agency for Education, *Private actors in preschools and schools: A mapping of independent education providers and owners in Sweden*, REPORT 410, 2014
- 6) Svensk Utbildning Intressenter Final Holding AB
- 7) 親の参画については拙編著『親が参画する保育をつくる』(勁草書房、2014年)で論じた。