

認可外保育施設の側面から保育制度の在り方を考える

調査部 上席主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. 認可外保育施設を巡る近年の変化
 - (1) 監査や補助金など行政の関与拡大
 - (2) なお残る認可保育所との格差による経営難
 - (3) 子どものニーズに合った多様で柔軟な保育の提供
3. 保育制度はどうあるべきか
 - (1) 「待機児童対策」ではなく「子どもの権利」としての保育へ
 - (2) 認可・認可外という区分の見直し
 - (3) 質確保のための等しい監査と親の参画
 - (4) 複雑な施設区分の廃止と所管省庁の一元化
4. おわりに

要 約

1. 保育施設は、国の設置基準を満たし、地方自治体の認可を受け、公的な補助金を得ている「認可保育所」と、設置基準適合を要せず、自治体の認可・補助を受けていない「認可外保育施設」の大きく2形態がある。わが国は、急速に進む女性の労働市場参加とそれに伴う保育需要の増大に対応するため、認可保育所の増設を地方自治体に求めてきたものの、思うように進まず、認可外保育施設で賄われてきた経緯がある。認可保育所中心主義ともいべきわが国の保育政策のもと、待機児童対策のバッファーとして機能してきたのが認可外保育施設である。本稿は、認可外保育施設から見える保育制度の問題点を指摘したのち、保育先進国として知られるニュージーランドの事例を参照しつつ、わが国の保育制度の在り方について考察を加える。
2. 認可外保育施設を巡る近年の変化として、以下の3点があげられる。一つは、監査や補助金など行政の関与が拡大し、認可保育所と認可外保育施設の差が小さくなってきていることである。劣悪な保育環境で乳幼児の死亡が多発した1981年のベビーホテル（認可外保育施設の一形態）問題以降、指導監督基準の策定、都道府県への届出義務、年1回以上の立入調査の実施など、行政の関与が強まっている。待機児童の受け皿としての期待から、補助の充実も図られている。自治体が独自に補助する地方単独保育施策、国から認可並みの補助が出る企業主導型保育事業、幼児教育無償化など、多様な形で補助が行われるようになった。
3. 二つ目は、それでもなお、認可外保育施設は、認可保育所に比べ要求されている基準や補助金に差があり、それが質に対する不安や利用者の経済的負担につながり、とりわけ保育需要の減少局面において、認可外保育施設が経営難に陥る可能性が高いと考えられることである。これは、保育全体の質低下になる。認可外のなかにも質の高い施設は多く、他方、認可保育所でも質の低い施設はある。しかし、認可は質が高く、認可外はそれに劣るという通念、および、利用者の経済的負担は実際に総じて認可の方が軽いことから、認可であるというだけで認可保育所のみが存続していくということになりかねない。
4. 三つ目は、子どもや家庭のニーズに対応した多様で柔軟な保育を実践するために、あえて認可外保育施設を選択する動きである。認可保育所は、市町村から委託費を受け、利用者は市町村と利用契約を結ぶため、施設は子どもや親に向き合うより、市町村の方を向きがちである。保育のなかみも画一的になる傾向がある。それに対し、認可外保育施設は、利用者と施設との直接契約のもと、自然保育、異年齢の小規模保育、親協同保育など多様な実践がみられる。
5. こうした認可外保育施設の近年の変化を踏まえれば、待機児童対策のための認可保育所中心主義、そのバッファーとしての認可外保育施設という政策は改めるべきとの結論に至る。次のような視点に立ち、保育制度を再構築すべきであろう。
6. 第1に、「待機児童対策」ではなく「子どもの権利」を保育制度の明確な理念とする。親が就労等

で面倒をみられない子どもを対象に「預かり」という機能を提供するという旧来型の発想から、すべての子どもを対象に成長発達にふさわしい保育を受ける権利を付与するという発想へ転換する。

7. 第2に、認可と認可外という区分をなくす。認可か認可外かで補助金に差がつくのではなく、子どもにとって良い保育か否かで差がつけられるべきである。今後、保育需要が減少に転じるなかで、パッファーと位置付けられている認可外保育施設は、たとえ良い保育を提供していても経営難に陥る可能性が高いが、そうした保育全体の質低下を防ぐ。

8. 第3に、保育の質を高めるため、すべての保育施設に等しく監査を行い、その結果を公表する。併せて、親の参画を促す。監査にも限界があるうえ、親こそが保育の質に最も関心があり、日常的な観察や保育施設への提案が可能な立場にいる。より踏み込んだ参画の在り方として、利用者と保育施設との直接契約を原則とすることも検討されるべきであろう。

9. 第4に、複雑な施設区分の廃止と所管省庁の一元化である。これにより、各方面に生じている事務負担を軽減する。目下与党内で検討されている子ども家庭庁の創設にあたっては、現行の保育制度のまま単に所管部署を一つにするのではなく、本稿で述べるような保育制度の見直しを踏まえ行われるべきであろう。

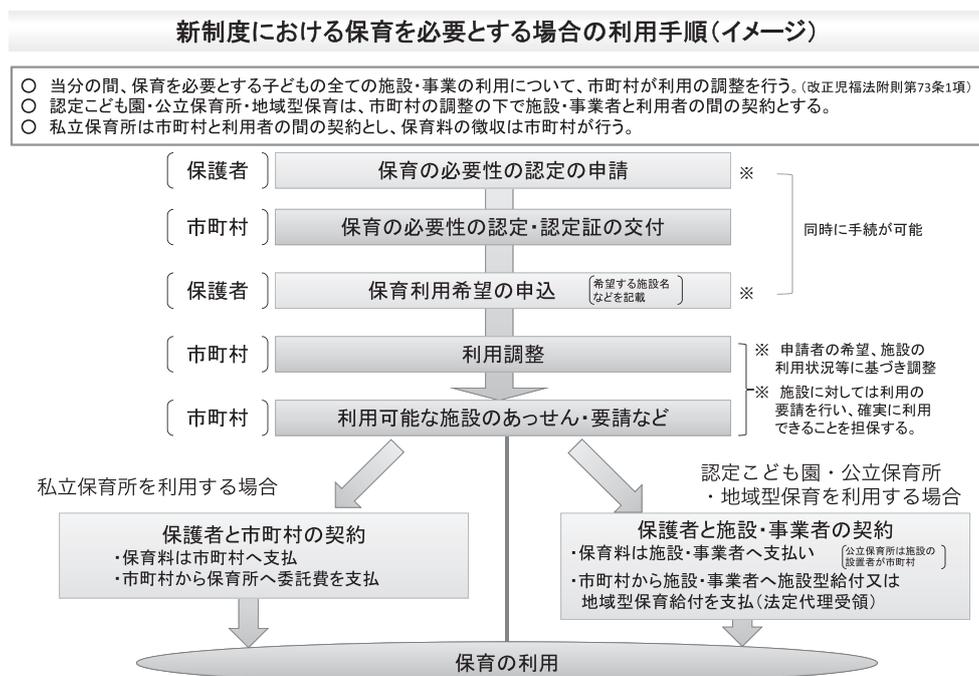
1. はじめに

保育施設は、「認可保育所」と「認可外保育施設」の大きく二つに分けられている。認可保育所は、国の設置・運営基準を満たし、都道府県の認可を得て、公的な補助を受けている。それに対して、認可外保育施設は、基準適合や認可を要せず、原則公的な補助はない。児童福祉法第24条第1項（注1）では、市町村が保育の実施義務を担うと規定されており、市町村は公立認可保育所での保育の実施、もしくは私立認可保育所への委託によって、その義務を遂行する。このため、親が認可保育所での保育を希望する場合、施設ではなく市町村に申し込む。親の契約相手は市町村となる。他方、認可外保育施設は、親が施設と直接契約して利用する仕組みとなっている。

もともと、近年、認可と認可外の差は小さくなっている。認可外保育施設に対しても一定の基準充足が求められ、質の確保や認可施設利用者との公平性確保の観点から、公的な補助が行われるなどの動きが見られる。認可外が認可の性格に近づいている例として、自治体が一定の基準を満たした施設に補助金を出す地方単独保育施策や、内閣府が2016年に創設した認可施設並みの補助が受けられる企業主導型保育事業などがある。

他方、認可が認可外の性格に近づいている傾向として、待機児童解消の観点に基づく、園庭の設置といった従来の高い設置基準の緩和などがある。中間的事業形態も生まれている。2015年スタートの子ども・子育て支援新制度では、市町村は認可保育所以外に、認定こども園や市町村認可の地域型保育事業により必要な保育を確保することとなったが、認定こども園や地域型保育事業で保育を受ける場合、親は市町村とではなく、施設と利用契約を結ぶ（図表1）。

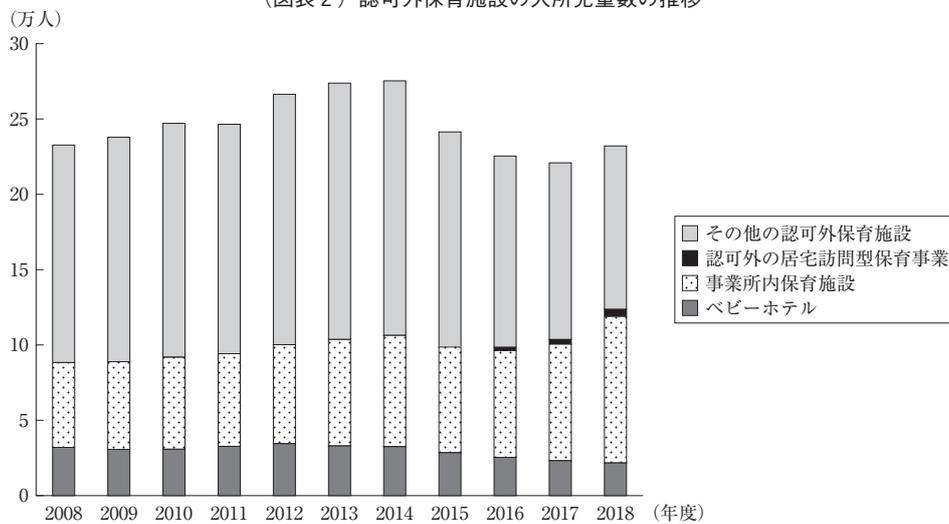
（図表1）保育の利用手順



（資料）内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」2019年6月、p.46 (<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumeij>)

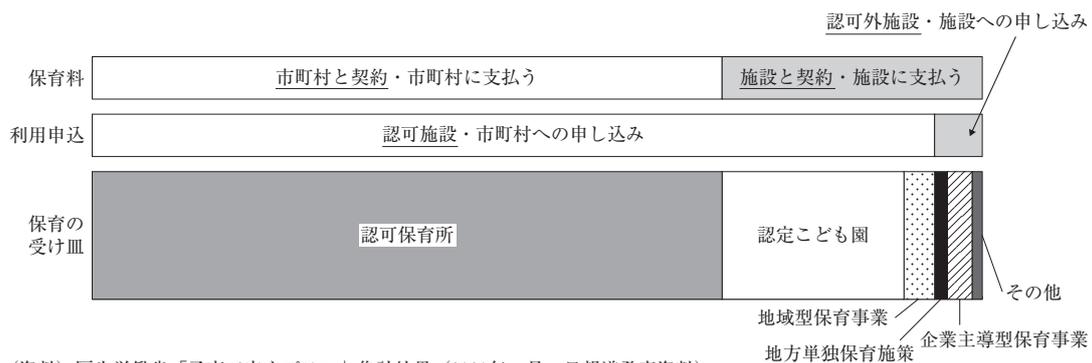
認可外保育施設を利用する子どもの数は2014年に27.5万人にまで増え、2015年には小規模（19人以下）でも認可・補助を受けられる地域型保育事業が設けられたことなどにより、いったん減少したものの、2016年の企業主導型保育事業創設を受け再び増加に転じている（図表2）。急速に進む女性の労働市場参加に伴う保育需要の増大に対し、国は市町村に保育の実施義務を課し、認可保育所の増設を求めてきたものの、進捗ははかばかしくなく、認可外保育施設が待機児童解消の一翼を担ってきたといえる。いわば認可保育所中心主義ともいべきわが国の保育制度において、待機児童のバッファーとして機能してきたのが認可外保育施設である（図表3）。

（図表2）認可外保育施設の入所児童数の推移



（資料）厚生労働省「認可外保育施設の現況取りまとめ」

（図表3）保育の受け皿の内訳（2020年4月1日時点）



（資料）厚生労働省「子育て安心プラン」集計結果（2020年9月4日報道発表資料）
 （注）「その他」は幼稚園における預かり保育など。

果たして、今日、認可・認可外という分類は妥当なのか。バッファーとしか考えられていない認可外は、仮に良質な保育を提供していたとしても、子どもの数の減少とともに撤退を余儀なくされていくのか。本稿では、認可外保育施設から見える保育制度の問題点を指摘し、今後の在り方を考える。続く第2章では、認可外保育施設の近年の変化について確認する。それを受け第3章では、今後の保育制度の

方向性について考察する。ポイントは、保育の対象および保育の意義に関する発想の転換である。現在、保育の対象は「保育が必要な子ども」すなわち仕事や病気などの理由で親に面倒を見てもらえない子どもに限定されている。これを、すべての子どもへと改める必要がある。すべての子どもが質の確保された保育を受ける権利を持っているからである。

(注1)「市町村は、(中略)保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、(中略)当該児童を保育所(中略)において保育しなければならない」となっている。

2. 認可外保育施設を巡る近年の変化

(1) 監査や補助金など行政の関与拡大

認可外保育施設を巡る近年の変化は目まぐるしい。その一つに、行政による段階的な関与の拡大がある。主なものは監査と補助金である。

まず、監査については、1981年、劣悪な保育施設において乳幼児の死亡事故が多発したベビーホテル問題(注2)を契機とした児童福祉法改正により、行政庁の報告徴収及び立入調査の権限が規定された(注3)。待機児童ゼロ作戦が掲げられた2001年、「認可外保育施設指導監督の指針」および「指導監督基準」が策定された。もっとも、その基準は、認可保育所と同レベルではなかった。認可保育所には、保育者の配置基準(注4)により算出された人数すべてが有資格者であることが求められているのに対し、認可外ではおおむね3分の1以上でよいとされ、子ども一人当たり面積基準も狭くなっている(注5)。

この指針により、認可外保育施設(事業所内保育施設、注6、を除く)に、都道府県知事、指定都市市長または中核市市長への届出が義務付けられた。届出を受けた地方自治体には、届出施設に対して年1回以上の立入調査が求められ、施設が多数存在し効率性の観点から対象施設を絞る場合にも、ベビーホテル(注7)については必ず年1回以上の立入調査が求められるようになった。

2005年、「指導監督基準」を満たしていると認められる施設に対し、都道府県知事等が証明書を交付する仕組みが導入された(注8)。これにより、都道府県のホームページ等で、施設が証明書の交付を受けているかどうかを利用者が確認できるようになった。

2017年、国から指導監督の徹底を求める通知が都道府県、指定都市、中核市の児童福祉主管部(局長宛)に発出された(注9)。これは、依然として都道府県のなかには立入調査が不十分であったり、指導監督基準を満たしていない施設が多かったりした実態を踏まえたものである。さらに、国は、2020年度から認可外施設に対する指導を強化している。例えば、それまで届出対象外であった事業所内保育施設も届出義務が課されて立入調査の対象となり、ベビーシッターにも年1回以上の集団指導が求められるようになった。それでもなお、立入実施6,433カ所のうち、指導監督基準適合施設は3,738カ所と、58.1%にとどまっている(注10)。

次に、待機児童の受け皿としての期待を背景とした補助金の導入と補助形態の増加がある。大きく次の四つの補助形態がある。

第1に、自治体独自に基準を設け、基準を充足した施設に補助を行う「認証制度」である。これは、

地方単独保育施策とも呼ばれる。代表的なものとして、神奈川県横浜市の横浜保育室（導入年1997年）、東京都の認証保育所（同2001年）、宮城県仙台市のせんだい保育室（同2002年）、神奈川県川崎市の川崎認定保育園（同2013年）などがある。

地方単独保育施策は、一定の基準を満たした施設に、自治体が補助を行うという点で認可保育所と共通しつつ、もちろん相違点もある。東京都認証保育所を例にとると次の三つを指摘できる。①利用希望者が施設と直接契約を結ぶこと、②施設が保育料を自由に設定できること（ただし上限あり）、③利用者の立場に立った良質な保育サービスを提供するため、当該施設の利用者を含む運営委員会の設置が求められていることである（注11）。これらは、保育の質の観点から積極的に評価できるポイントである。

第2に、自治体独自の保育料補助および施設補助である。認可保育所の保育料には、所得に応じた減免がある。他方、認可外保育施設の保育料は所得の多寡にかかわらず一律であることから、認可外施設利用者に対し、所得に応じた保育料補助を行う例がある。その一つである横浜保育室は、保育料の上限が月58,000円となっているが、所得に応じて減免され、非課税世帯は全額免除される（注12）。沖縄県那覇市など、認可外保育施設に対して、教材費や絵本、研修、健診などの施設補助を行う自治体もある。

第3は、認可並みの補助が受けられる企業主導型保育事業の創設である。これは2016年に創設され、企業が従業員の働き方に応じた柔軟な保育サービスを提供するために設置する保育施設や、地域の企業が共同で設置・利用する保育施設に対する国の助成制度である。認可外保育施設でありながら、施設整備費および運営費について、認可施設と同等の助成を受けることができる。従業員以外の地域住民の利用枠の設置も可能である。都道府県の立入調査の対象であると同時に、児童育成協会の年1回の指導・監査および抜き打ち調査が実施され、その結果が公表されている（注13）。

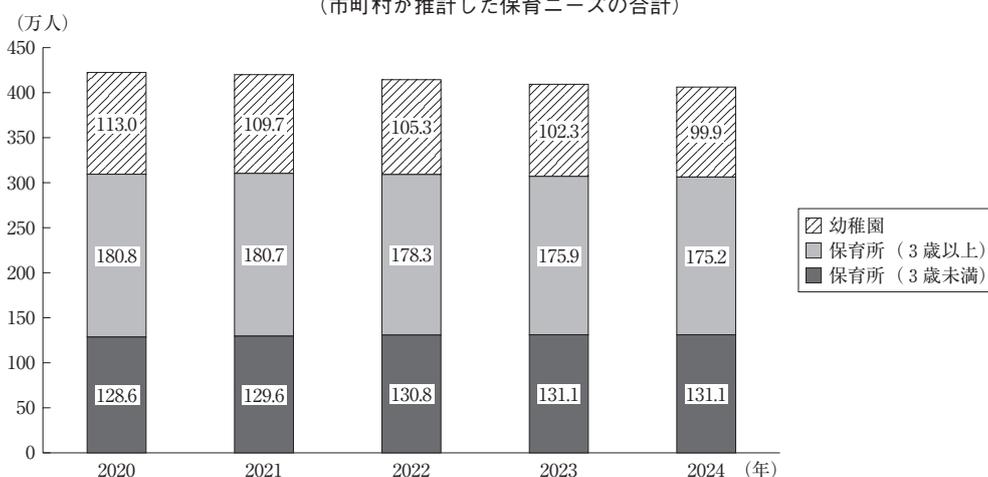
第4は、幼児教育無償化である。これは、2019年10月から幼稚園・保育所・認定こども園等の保育料を無償とするもので、認可外保育施設についても、一定の条件のもとその対象となっている。共働きなど保育の必要性があると認定を受けることで、3歳から5歳は月額3.7万円まで、0歳から2歳の住民税非課税世帯は月額4.2万円までの利用料が無償化されることとなった（注14）。

親に仕事や病気など、子どもの面倒を見られない理由がなく、幼稚園の代替として認可外保育施設を利用する場合は、当初無償化の対象外とされていた。これに対して、自然のなかで幼児教育を行う森のようちえんや朝鮮幼稚園を含む各種学校認可の外国人学校幼稚園も無償化の対象とすべき（注15）といった声が挙がり、2021年度予算で森のようちえんや朝鮮幼稚園などの子どもにも一人月額2万円の予算が確保されたと報じられている（注16）。

(2) なお残る認可保育所との格差による経営難

認可外保育施設を巡る変化の二つ目は、このように認可外保育施設に対する監査や補助が拡充されつつも、依然として認可保育所との間には質の確保、および、保育料負担において格差が残っていることである。保育ニーズの減少局面においては、認可外保育施設の経営が厳しくなることは必至と考えられる。実際、各自治体の保育ニーズの予測を積み上げた数字を見ても、保育ニーズが頭打ちになっている（図表4）。待機児童数が全国で最も多かった東京都世田谷区も、2020年4月に待機児童ゼロを実現し、認証保育所に700人の空きが生じる状況となっている。

(図表4) 市町村子ども・子育て支援事業計画における「量の見込み」
(市町村が推計した保育ニーズの合計)

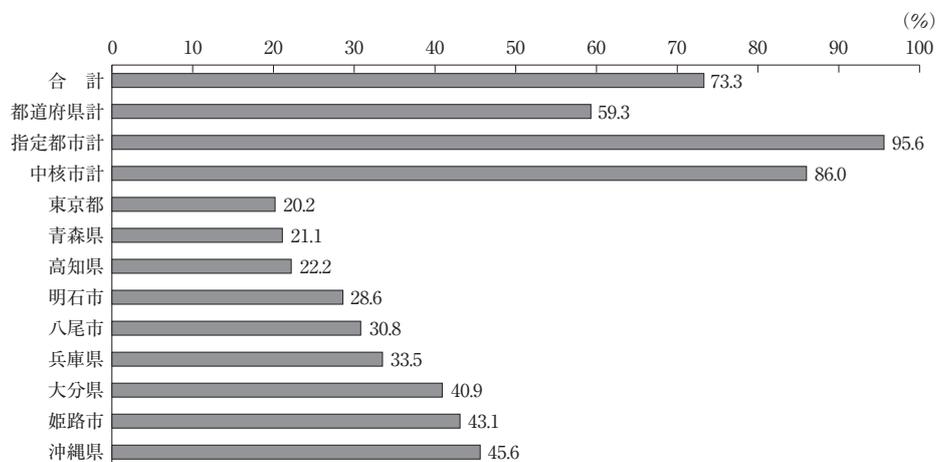


(資料) 内閣府「子ども・子育て会議」第53回(2020年10月5日)資料7「第二期市町村子ども・子育て支援事業計画における「量の見込み」及び「確保方策」について」

前述の通り、そもそも求められている基準のレベルが認可と認可外では異なっているうえ、認可外に対し原則年1回以上の立入調査が求められているものの、実際には十分に実施されていない。例えば、東京都ではホームページ上で認証保育所や認可外保育施設の指導検査結果を検索できるが(注17)、検索しても検査結果の記載がない施設も多い。これは、施設数の多い自治体では立入調査の対象施設を絞ることもやむを得ない(注18)とされており、東京都の立入調査実施率は20.2%と、全国の73.3%を大きく下回っているためである(図表5)。ただし、認可保育所についても、立入調査の実施率や結果の公表は自治体による差が大きいことには留意が必要である。

保育料の面でも、認可外保育施設に対する補助が以前と比べ増えたとはいえ、認可施設との格差は依

(図表5) 認可外保育施設(届出対象施設)に対する立入調査の実施状況



(資料) 厚生労働省「認可外保育施設に対する指導監督の徹底について」2020年9月30日
(注) 2018年度。東京都以下は立入調査実施率50%未満の自治体のみを抽出。

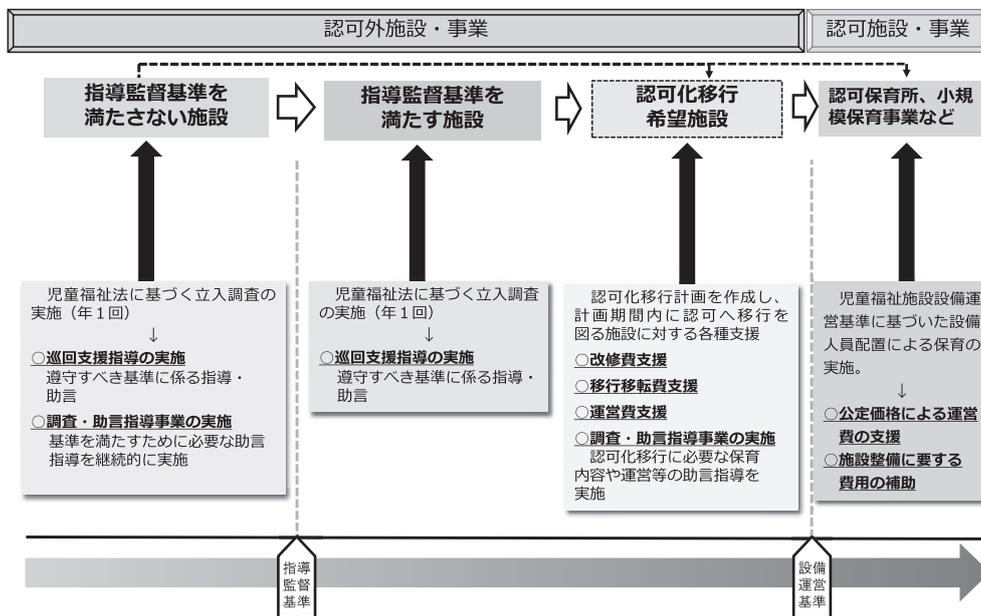
然として残る。認可外保育施設が無償化の対象になったものの、無償化されるのは認可保育所の平均保育料3.7万円（3～5歳）までで、それを超える分は自己負担となる。このため、認可外が認可施設と同レベルの質であっても、認可に空きがあれば保育料の安い認可が選択される。認可外保育施設の保育料への補助は、さらに自治体による格差や、認可外の施設類型による格差もあり、認可保育所利用者と認可外利用者の中で、補助の公平性が確保されていない。

認可外保育施設の撤退が余儀なくされれば、保育全体の質低下にもなる。認可外のなかにも質の高い施設は多く、他方、認可保育所でも質の低い施設はもちろんある。しかし、情報不足もあって認可は質が高く認可外はそれに劣るという通念があり、さらに、利用者の経済的負担は実際に総じて認可の方が軽いことから、認可であるというだけで認可保育所のみが存続していくということになりかねない。

(3) 子どものニーズに合った多様で柔軟な保育の提供

三つ目の変化は、子どものニーズに合った多様で柔軟な保育の提供を目指すために、施設の側があえて認可外を選択する動きである。国は、認可外保育施設の質向上に向けた支援の流れとして、まず指導監督基準への適合を求め、次に認可施設への移行支援を行うとしている（図表6）。最終的には「認可化」がゴールとなっているのである。

（図表6）認可外保育施設に対する質の確保に関する支援の流れ（イメージ）



（資料）内閣府「令和元年版少子化社会対策白書」第1-2-9図

しかし、筆者の認可外保育施設へのヒアリング調査に基づけば、あえて認可外を選択する理由として、施設基準や保育金等認可のハードルが高いという理由以外に、子どもや家庭の多様なニーズを実現するためという理由も少なくない。これは決して特別な例ではなく、認可化には、確かに補助金等のメリッ

トがある一方、次のようなデメリットが懸念されている（注19）。

第1に、小規模でも認可が受けられる地域型保育事業が創設されたものの、3歳未満に限定されているため、幅広い年齢に対応した小規模保育ができない。

第2に、認可になれば利用者の選考が市町村で行われ、きょうだいがいる人や近隣住民などを優先することができなくなる。実際、東京都千代田区では、きょうだいや地域住民の優先枠を設けるために、認可保育所ではなく、長時間課程の幼稚園と0～2歳児の認可外保育施設を併設した施設を設置している。そのほか、マンション内に設置される保育施設についても、認可保育所ではマンション住民の優先枠をつくれないうえに、認可外保育施設とする例などもある。

第3に、認可保育所になると、施設と家庭が情報を共有し、合意に基づき直接契約するのではなく、市町村が入園者を決定し、入園者のリストと委託費を受けてのスタートとなる。入園前に親と施設の間で保育内容などについての合意形成が十分でないと、入園後にトラブルが生じやすい。認可保育所は、子どもや親よりも、委託費をもらっている市町村の方を向き、保育の中身も平均的な子どもや家庭を想定した画一的なものになりがちである。認可外施設は、直接契約による利用となるため、親との合意のもとで、ダイナミックな自然のなかでの遊びや、異年齢保育、少人数保育、親の参画など、特徴的な保育を実現しやすい。

（注2）日本弁護士連合会「ベビーホテル問題について」（https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/1981/1981_7.html）、堂本暁子「私が見たベビーホテル」（<http://domoto.jp/ronbun/1982/19820100/index.html>）など。

（注3）無認可保育施設に対する指導監督の実施について（昭和56年7月2日児発第566号厚生省児童家庭局長通知）。

（注4）0歳児は子ども3人に1人、1～2歳児は6人に1人、3歳児は20人に1人、4歳以上児は30人に1人。

（注5）認可外施設はおおむね1.65m²以上だが、認可保育所の2歳以上は1.98m²以上。

（注6）事業所や病院が従業員のために設置する保育施設で、施設数の約6割を院内保育所が占める。

（注7）①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設。

（注8）「認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書の交付について」（<https://www.mhlw.go.jp/topics/2005/02/dl/tp0210-1a.pdf>）。

（注9）「認可外保育施設に対する指導監督の徹底について」（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintouujidokateikyoku/0000160893.pdf>）。

（注10）厚生労働省「平成30年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」。

（注11）東京都認証保育所事業実施要綱。

（注12）東京都千代田区は、認証保育所等利用者の経済的負担軽減のため、認可保育所対比2割程度安い保育料となるよう保育料補助を行っている。

（注13）<https://www.kigyounaihoiku.jp/info/20200807-03>

（注14）ただし指導監督基準不適合施設は対象外（5年間の経過措置期間は対象）。

（注15）<https://www.youho-korea.com/>

（注16）<https://www.nippon.com/ja/news/fnn20201231125019/>

（注17）https://www2.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/houjin/DBHP_Page2.htm

（注18）「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」留意事項15（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintouujidokateikyoku/0000159998.pdf>）。

（注19）取材にご協力いただいた施設は、朝市センター保育園（宮城県）、認定こども園こどもむら（埼玉県）、幼児園First Classroom（東京都）、大きな木保育園（東京都）、もあなキッズ自然楽校（神奈川県）、てんとうむし幼児園（京都府）、小倉北ふれあい保育所（福岡県）。

3. 保育制度はどうあるべきか

以上見てきた認可外保育施設を巡る近年の変化を踏まえれば、待機児童対策のための認可保育所中心主義、そのバッファーとしての認可外保育施設という保育制度の基本構造を改めるべきとの結論に至る。保育制度を次の四つの観点から再構築することが期待される。以下、保育先進国として知られるニュージーランドと比較しつつ考えていきたい。

(1) 「待機児童対策」ではなく「子どもの権利」としての保育へ

第1に、そもそも「待機児童対策」を目的として施設整備を行ってきた発想そのものを改めることである。前述の児童福祉法第24条第1項では、「保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合」に市町村による保育の実施を求めている。そこには、本来子どもは親が監護すべきところ、やむなく預け先が必要となる場合に保育で対応するという発想がある。これに対し、多くの先進諸国では、保育を「子どもの権利」として整備している。

ニュージーランドにおいては、80年代後半、保育所も幼稚園と同様、子どもの教育施設として位置付けられ、教育省が所管するようになった。親の就労の有無にかかわらず、所得に応じた公平な補助を受けて、質の確保された施設を利用できる制度へと大改革された。すべての子どもに保育が保障されるべきという「皆保育」の考え方が保育政策の基本となっている。

こうした「待機児童対策としての保育」と「子どもの権利としての保育」の差が端的に表れているのが、夜間保育、家庭的保育、および小規模保育に対する取り組みにおいてである。わが国では1981年に、ベビーホテル問題への反省から「認可夜間保育所」が制度化されたものの、いまだに76カ所（2020年4月1日現在）にとどまり、認可外のベビーホテル1,261カ所（2019年3月現在）と比べて極端に少ない。国は認可夜間保育所以外に、夜間や宿泊を伴う一時的な保育ニーズに対して、子育て短期支援事業（注20）を設けてはいるが、市町村に提供を義務付けるものではなく、またその実施場所には児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設などの福祉施設が想定されている（注21）。

これに対して、ニュージーランドでは、人口がわが国の約25分の1ながら、免許を取得した373施設が夜間や休日の保育に対応しており、そのうち大半の356施設が家庭的保育での対応となっている（注22）。ニュージーランドでは、利用する子どもの立場に立って、安全かつ家庭的な少人数の場所で過ごせるようになっている。

わが国では、家庭的保育や小規模保育は、認可保育所に入れない場合の次善の策、あるいは、施設側が用地を確保できない場合の代替策と一般的には捉えられている。これに対し、ニュージーランドでは、家庭的保育や小規模保育に積極的な意義が見出されているのである。大規模な保育施設では、騒々しさにストレスを感じる子どももいる。そうした子どもにとって、静かな環境で過ごせる家庭的保育や小規模保育には大きなアドバンテージがあるとされる（注23）。

(2) 認可・認可外という区分の見直し

第2に、認可と認可外という区分の見直しである。認可か認可外かで補助金に差がつくのではなく、親と子にとって良い保育か否かで差がつけられるべきであろう。

今後、少子化に伴い保育需要が減少に転じるなかで、認可外保育施設では、子どものニーズに対応した多様な保育の試みが多く見られるものの、第2章で述べた通り経営難に陥る可能性が高い。他方、認可施設は、認可の方が質がよいとの親の推測や、保育料負担が少ないことなどから、園児が集まり、実際には子どもの成長発達にふさわしくない保育が行われていたとしても、認可というだけで生き残る可能性もある。

そこで、保育の理念を、待機児童解消のための認可保育所の整備から、すべての子どもに対する質の確保された保育の保障に移したうえで、認可と認可外の基準や補助金の格差もなくすのである。

引き続きニュージーランドを参照すると、同国では、認可と認可外という区別はない。公立の保育施設もなく、民間の施設が教育省の基準を満たし、免許を得て運営する仕組みとなっている。基準を満たしていないと判断された施設は免許取り消しとなる。保育者の採用や3年ごとの免許更新時には、警察に照会して子どもと接する業務に就くにあたって安全な人物かどうかを確認する。施設には各保育者の資格や警察の照会記録について掲示することが求められており、掲示が見当たらない場合には、利用者が施設に確認することができる。

保育料は施設で決めることができる一方、公的な補助は、幼稚園も含めて、利用1時間当たりの補助金と世帯の所得に応じた補助金があり、利用する施設によって受けられる補助金額には差がない。子どもにとって大人数がよいのか、少人数がよいのかを考えて施設を選ぶこと、あるいは、使用言語、大切にしている価値観、活動内容、親の参画度合いなど、子どもや家庭のニーズを起点として保育施設を選ぶことが推奨されており（注24）、その結果、補助に格差がない仕組みとなっているのである。

利用の際は施設に直接申し込み、近隣住民やきょうだいのいる人を優先しつつ、申し込み順に直接契約する。施設にはインクルーシブな運営が求められ、仮に障害のある子どもなどの受け入れが断られた場合などには、教育省が医師などとも連携して施設を確保する。

(3) 質確保のための等しい監査と親の参画

第3に、子どもの権利としての保育という観点に立った質の維持・向上のための制度設計である。一つは、すべての施設を対象とした均一の監査実施と、その結果公表である。施設類型によって、あるいは自治体によって、監査の実施方法や頻度、結果公表の有無が異なるような状況では保育の質確保は難しい。

この点に関し、ニュージーランドではすべての施設が、定期的に国の教育評価機関（ERO）の評価を受けており、施設ごとの評価レポートがホームページで公表されている（池本 [2016]）。親はそれを見て施設を選び、利用中に施設に対して自ら運営に協力したり、注意を促したりする。全国の施設の状況が一元的に把握可能となっているため、好事例を把握して他の施設に周知することもできる。

もう一つは、親の参画である。わが国では、親の参画という意識は乏しい。親は市町村や保育施設からみて支援対象であるという考え方が根底にあることもあろう。もっとも、保育の質に最も関心が高いのは親であり、保育の質を日常的に把握できるのも親である。行政による監査にも限界があり、それを補完するものとして親の参画は本来不可欠である。

ニュージーランドのEROによる立入調査も数年に1度の頻度であるため、国は親に対し、予告せず

に時折施設に立ち寄って保育の様子を見ること、子どもの様子をよく観察すること、他の親と情報交換を行い気になることがあればすぐに施設に確認することなどを勧めている（注25）。わが国でも意識を変えればできることである。

これにとどまらず、親の参画のさらに進んだ形態として、施設と利用者との直接契約への統一も検討すべきであろう。直接契約に基づき、柔軟な運営を目指している企業主導型保育において、利用者の満足度が非常に高いという調査結果もある（注26）。かつて、東京都は、「認可保育所が利用者本位の制度となるよう、抜本的な改革を進めること」「認証保育所制度を、国の制度として位置付け、財政措置を講じること」「利用者が希望する保育所と直接契約できる制度にすること」（下線は筆者）を国に要望していた（注27）。

（4）複雑な施設区分の廃止と所管省庁の一元化

第4に、細分化・複雑化した保育制度を簡素化し、各方面に生じている事務的な負担を軽減することである。わが国では、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省、認定こども園は内閣府と類似の施設を複数の省庁で所管している。保育所については認可と認可外に制度が分かれ、さらに認可外についても企業主導型保育、地方単独保育施策など複雑になっている。もはや利用者にとって全体像を把握するのは困難である。例えば、千葉県浦安市が作成した保育園の入園に関する説明動画は50分を超えており（注28）、乳幼児を抱える親にとって施設選びや申し込み手続きに多大な労力が求められている。

複雑な制度は事業者側から見ても、施設類型ごとに申請書類や監査対応が異なり、煩雑である。加えて、補助金面で有利な施設類型を選んだり、施設類型ごとに事業者が団体をつくり、それぞれの団体が補助金増額などの要望活動を展開しており、細分化された制度ゆえに生じている負担がある。自治体にとっても、複雑な制度の説明に要するコストが生じ、以前は認可施設だけに補助すればよかったが、現在は認可外にも別途補助する二重の業務になっている。本来子どもに注がれるべき時間がこうした事務的負担に割かれては元も子もない。

これに対してニュージーランドでは、乳幼児の保育施設はすべて教育省が所管しており、基準、補助制度、監査制度なども一元化されている。このため、利用者の施設探しや、行政の補助金業務、保育事業者の申請や届出等の業務が、わが国と比べて格段に軽減されている。ニュージーランドでは、すでに80年代後半に、国の財政難のもと、類似の施設を異なる制度・異なる省庁で所管することは行政事務の非効率と問題視され、教育省で一元的に所管・補助・監査する制度改革が行われた。

おりしも、わが国においても与党から子ども家庭庁への一元化案が出ている。その際、現行の保育制度のまま、単に3府省の業務を集約するのではなく、本稿で述べたような保育制度の抜本的な見直しを踏まえるべきであろう。

（注20）短期入所生活援助（ショートステイ）事業および夜間養護等（トワイライトステイ）事業。

（注21）東京都は夜間保育ニーズに対して、2019年度より認証保育所に予算を付けて対応してもらうよう促してはいるが、これも実施は1カ所にとどまっている（Tokyoあんしん夜間保育所（夜間帯保育事業）<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/anshinyakan.html>）。

（注22）ニュージーランド教育省による。2021年3月16日までの1週間に1日以上、19:00以降に保育を行った施設数。ただし、

20:30までの保育など、いわゆる夜間保育には相当しないものも含まれている。

(注23) ニュージーランドでは、保育施設の基準として騒音レベルへの配慮が求められており、人数が多い施設には騒音モニターの設置も推奨されている。<https://www.education.govt.nz/early-childhood/licensing-and-regulations/the-regulatory-framework-for-ece/licensing-criteria/centre-based-ece-services/> HS15 Noise levels

(注24) <https://parents.education.govt.nz/early-learning/your-child-at-ece/choosing-an-ece-service/>

(注25) Education Review Office (2007) Early Childhood Education: A Guide for Parents

(注26) 内閣府調査研究事業「企業主導型保育施設の利用者・従事者アンケート」では、利用者の総合的な満足度が「大変満足」が91.5%、「満足」が6.6%を占めている。(https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kigyounai/k_4/pdf/s2.pdf)

(注27) 厚生労働省社会保障審議会第14回少子化対策特別部会(2008年10月14日)資料3-1。

(注28) <https://www.youtube.com/watch?v=xr6GfUatOLE>

4. おわりに

わが国では認可外保育施設は質が悪く、保育料も高く、誰もが認可保育所に入れることが最善であるとの考え方が強いが、あえて認可外を選択している事業者や利用者の声を聞くと、認可施設では実現できない多様な保育ニーズへの対応や、直接契約に基づく対等な緊張感のある施設と利用者の関係性が重視されている。保育ニーズの減少局面においては、補助金の格差ゆえ、認可外施設から経営が困難になり、多様な保育ニーズへの対応や、ともに保育をつくっていくという施設と利用者の対等な対話的な関係性が、わが国の保育制度から失われていくことが懸念される。そうした問題意識から、本稿では認可外保育施設に焦点を当て、保育制度の在り方について考察した。

新たな認可外保育施設の一類型である企業主導型保育事業も、当初は審査の甘さなどからすぐに閉鎖となる施設などもあったが、その反省から、制度の在り方を検討する会議も発足し、監査の在り方も抜き打ち調査や財務状況調査など、より効果的・効率的な方法について検討が重ねられている。企業主導型保育事業を運営する児童育成協会は、2018年度に指導・監査委託費として約7億円を投じている。そのほか、企業主導型保育事業の利用者および従業員に対するアンケートの実施と結果の公表、監査結果の公表など、情報公開にも力を入れており、職員のためのeラーニング研修、補助金支給などにかかわるシステムの構築など、制度の改善が図られている。認可外でありながら認可並みの補助が付く企業主導型保育事業において、このように質の確保に向けた取り組みが進むなか、むしろ監査が実施されず、監査結果も公表されない認可施設の在り方がこのままでよいのか、検討する時期にあるように思われる。

わが国の保育制度は、保育施設の質に格差があり、保育料にも格差があり、待機児童になると先の見通しが立たない、誰かが得をして、誰かが損をするという不公平で不安が伴う制度となっている。これをニュージーランドのように、子どもや家庭のニーズに合った保育施設を選び、一定の期間内に入所可能な施設が確保されるという見通しが立ち、どの施設を選んでも質に対する不安がなく、保育料の負担にも格差がない制度、施設と利用者が保育内容に合意して直接契約し、保育者と親が対話を通じてともにつくっていく保育に転換していくことが求められている。待機児童対策としての保育から、子どもの権利としての保育へ、大胆な改革が必要である。

(2021. 3. 26)

参考文献

- [1] 池本美香（編著）[2014].『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』勁草書房
- [2] 池本美香 [2016].「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』2016 Vol.4, No.34
- [3] 池本美香 [2021].「国際的な視点から見た日本の保育—保育の質確保に向けた海外の取り組みとの比較から」近藤幹生・幸田雅治・小林美希（編著）『保育の質を考える—安心して子どもを預けられる保育所の実現に向けて』明石書店
- [4] 香取照幸 [2021].『民主主義のための社会保障』東洋経済新報社
- [5] 福川須美 [2016].「認可外保育施設の運営をめぐって」日本保育学会編『保育を支えるしくみ：制度と行政』（保育学講座2）東京大学出版会
- [6] 三宅玲子 [2019].『真夜中の陽だまり—ルポ・夜間保育園』文芸春秋