東洋英和女学院大学『人文・社会科学論集』
第 35 号（2017 年度）

保育事業の拡大に伴う「責任」のあり方に関する考察

山本　真実

キーワード：規制緩和、保育事業の責任、保育事業の拡大
Deregulation, Responsibility in Child Care Services,
Expansion of Child Care services

Ⅰ．研究の背景

現在「子ども・子育て支援法」新制度のもとで、様々な保育事業[1]が展開されている。国及び地方自治体は「子ども・子育て支援計画を策定し、計画に基づいた保育・教育施設の整備を進めている。新制度における保育所、幼稚園、認定こども園は特定施設として位置づけられ、施設給付対象のサービスとして「子ども・子育て支援給付」が同一財源から拠出されることとなった。中でも幼保連携型認定こども園は、学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する施設として、認定こども園法[2]によって教育基本法第６条第１項に基づく学校であると同時に、児童福祉法に基づく第２種福祉事業を行う児童福祉施設となった。待機児童対策としても有効であるとして、既存の保育所・幼稚園は新制度への移行を行って、幼保連携型認定こども園に収斂していく方向が期待された。

この他にも子ども・子育て支援新制度では、地域型保育事業として家庭的保育事業や事業所内保育事業等も子ども・子育て支援給付の対象とすることで、地域の実情に応じた保育サービスの展開を期待する制度整備を行った。乳幼児期だけでなく、放課後児童対策や妊産婦健診等もそのメニューに加えられ、乳幼児期の保育に限らない幅広い事業を視野に入れる制度改革であると謳われている。

しかし、実際に国民が利用する保育・教育施設の実態は、細分化され、複雑な事業・サービスが乱立している状況といえる。多様な主体によるサービスの拡大は、利用者の混乱を招き、ニーズのミスマッチを生じ、待機児童は一向に減らない現実がある。2017年８月現在、全国の待機児童数は６万人以上とされ、隠れ待機児童といわれる潜在ニーズを含めるとその1.5倍は多いと報告されている。待機児童の多くは低年齢児が多く、質が良いとされている認可保育所への入所を希望していることから、新制度の成果を求める政府は、認可保育所の創設に向けた規制緩和に拍車をかけている。もともと新制度のもとでは、認可保育所の整備

にあたっては、供給過剰の状態でない限りは、民間事業者による提案があった場合、基準に違反していない保育事業については、できるだけ認可を行わなければならないとされ、保育の質の確保や安全性からは保育所として適しているとはいいがたい建物や立地であっても、都市部を中心に急速に保育施設の整備が進められている。

また、新制度下で市町村に新たに策定が義務付けられた「子ども・子育て支援計画」においては、認可外保育施設は保育事業量の算出すべき事業の対象となっていない。しかし、例えば東京都認証保育所は、制度上は認可外保育施設であり、病院内等の院内保育も新制度に基づく給付申請をしなければ認可外保育施設である。つまり、多くの子育て家庭が利用し、待機児童の受け皿になっている多くの認可外保育施設が存在するにも関わらず、新制度では監督体制含めほとんど位置づけが語られることなくそのままになっている。これに加えて、新制度後には新たな形態の認可外保育施設が誕生している。2016年度に開始された企業主導型保育事業は設置審査の権限は市町村になく、従来の認可外保育施設と同様に都道府県への届け出によって開設でき、加えて認可並みの補助を支給されるという新しい認可外保育施設である。

このように、新制度発足後は、認定こども園の増加に加えて、その利用方法も複雑化した上に、認可外保育施設の存在についての整理も議論もないままである。ましてやそこで過ごす子どもたちの貴重な時間や体験の是非や内容を検討することに至っていない状況がある。このような状況は、量の拡大を優先する様々な規制緩和が行われていることに起因すると考えられる。

Ⅱ．問題の所在

2015年以降、子ども・子育て支援法の施行や認定こども園法、そして児童福祉法の改正等の法的整備が進められているが、株式会社を含む多様な保育事業者によって整備されている保育施設が、保育の実質的な利用者である子どもたちの最善の利益の保障の観点を踏まえた運営をしているのかを確認する体制は、決して十分とはいえない。申請書等の書類上のチェックや、建築基準法に基づく安全性の審査、第三者評価等はあるものの、保育理念や保育内容に基づく保育の実際にどのように反映されているのかは不明である。真の利用者である子どもの育ちがよりよいものとなることが前提でなければならないが、待機児童数の多さに頭を悩ます地方自治体や採算性を重視する事業者の事情等が優先されていると言わざるを得ない状況がある。また、国の規制緩和路線は、「待機児童ゼロ」を達成するために従わなければならないとされ、子どもの育ちにふさわしい場所であるかという議論は十分になされていない。

子ども・子育て支援新制度は、社会全体で子育てを支えるという理念のもと、国や自治体

の責任において保育の量と質の拡充を図っていこうとしたものであったはずである。措置費による運営から、保育料を応益負担にすることにより、利用者との直接契約にすることで、経済の仕組みとして公平に見えることを目指していた。しかし、行政処分として保育所入所が決定されていたという歴史的な経緯もあり、社会的に弱い立場にある層に対する配慮として応能負担の形を一部で残すことになった。そしてそれによって、完全な市場経済の中で自由に料金設定や事業内容の変更ができないようにし、基準を満たした保育の公定価格を定めて給付費算定の基礎として定めている。保育事業が「安かろう、悪かろう」にならないような仕組みにする仕掛けを施している。確かに新制度においても、生活保護を含め経済的に厳しい家庭の子どもが不利益を被ることがないように、児童福祉法第24条には地方自治体によって保育を必要とする判断がなされた家庭には市町村が「保育の勧奨」ができるようになっている。これにより、保育事業が拡大し、民間事業者によって提供される割合が高くなっても、自由経済市場でサービス購入が可能な富裕層だけではなく、すべての子どもたちの保育保障を実現できる形に設計されている。

その一つが、保育所の利用決定においては市町村による利用調整が行われていることが挙げられる。新制度では、給付対象の特定教育・保育施設を利用する場合、「保育の必要性」を市町村等に認定してもらわなければならない。そしてこのことが、地方自治体が現在も保育所運営にも深く関与しており、保育施設に対して十分な監督がなされていると、利用者である子育て家庭に思わせることになる。つまり、手続き上、利用者に誤解させてしまっているといえる。現実には、子ども・子育て支援制度下において開設されている認可保育所は、事業者の意向や待機児童解消を目指さなければならないという社会的要請に強く影響を受けており、本来の望ましい環境や保育を実現する努力を試みたとすれば十分であると考えられている。その結果、子どもの育ちにとって、必ずしも良好とはいえない環境での保育が行われている実態がある。

このような状況を見ると、保育に対する責任は誰が担っているか疑問になる。1997年以前は、「昼間、保育に欠ける児童」の保育を行う児童福祉施設は措置制度のもとで行われ、公的責任として国・地方自治体がその責任を負ってきた。1997年の児童福祉法改正によって保育制度は措置ではなく、利用者による選択利用という形式になったが、それでも市町村による公的責任は果たされる環境にあったといえるだろう。その理由の一つとして、田村(1997：19)[3]は1997年改正の児童福祉法第24条を挙げている。同法24条は「保育の実施」の規定であるが、ここについて「市町村の保育所入所・保育義務は法的義務として明確なものになった」と説明している。また、秋元（1997：31)[4]も「改正法は基本的に市町村の義務は継承されており、実質的にはこれまでと変わるところはない」と述べている。そのほか、伊藤（2011：63)[5]もこの考えに同意を示していることなどから、1997年の改正も市

町村の義務（責任）をしっかりと維持していた体制であったという法的な評価はなされている。すなわちこの時代の保育事業とは、保育所の運営であり、公費によって保育の質が担保されている証明の「認可」であり、公的責任のもとで地方自治体が実施されてきたといえる。

しかし、法的には規定されていた1997年以降も、待機児童対策を最優先に掲げる政府の方針を受けた度重なる保育事業を巡る多様な規制緩和、特例や経過措置といった手段によって、保育事業の拡大が急がれた。そしてそれによって、責任の所在は曖昧になっていったと考える。

2016年には、児童福祉法の大幅な改正が行われた。今回の改正は約70年間変わることがなかった児童福祉の理念を示す第1条から第3条に手が入れられた。そこには、「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」、「その最善の利益が優先して考慮され」等の子どもの権利の視点が盛り込まれている。それにも関わらず、現在の保育事業の拡大に伴う「責任」の議論はおざなりにされていると言わざるを得ない。

一般的に民間企業が最大限の利益を創出できるのは、完全市場における自由な活動であるということから考えると、保育事業はその経緯や性質から完全市場とは言えない。現在は多くの民間事業者による保育が展開されており、もはやそれを前提とした上で、子どもたちの育ちに資する保育環境を提供していかなければならない。そのためにも、保育の責任は誰が担うのか、民間主導の保育事業の拡大の中において、子どもの最善の利益に資する保育の質を維持する仕組みをどこがアセスメントするのかを検討する必要があると考える。

Ⅲ．研究の視点と目的

以上の現状認識を踏まえて、本稿は、子どもの育ちに資する保育事業の拡大に伴い、明らかになっていく保育の質の低下や利用者に対する情報の非対称性等の現状を明らかにする。その上で、保育に対する責任の所在についての議論が十分にされないままの規制緩和政策や法改正がなされているという仮説に基づき、1990年代後半からこれまでの過程を制度・政策論的視点から検証する。2016年改正児童福祉法においても、第2条の第3項には、「国及び地方自治体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とあり、第3条の2には、さらに強化された国と地方自治体の責務が書き加えられている。新制度下の教育・保育施設の利用に関する規定は、主に子ども・子育て支援法に負っているが、児童福祉法は、全ての子どもの存在そのものの尊厳に関わる視点から有する権利を説明し、それを守る国民や国・地方自治体の責務を規定しており、関連法よりも上位の概念である。児童福祉法が保育に関わる中心的な根拠法として働きをしていた時代には、児童福祉法の理念が最優先に語られ、公的責任の重要性が共通理解となっていたことを改めて認識すべ

きである。

子ども・子育て支援法や認定こども園法等の関連法が複数存在している現在の状況では、保育に関わる責任の所在が曖昧になってしまっているが、国や地方自治体が保育事業の拡大にも責任を有している。また、子どもの権利擁護のためにも、子どもの生活が最大限保障される保育事業の展開に努める義務・責任が、国・地方自治体には課せられていることを徹底しなければならない。さらに事業を運営する民間事業者、地域資源として受け入れる住民(国民）それぞれが、次代を担う子どもたちに対して責任意識を有する必要があろう。この責任意識については、企業経営分野で用いられる「社会的責任」の観点が大いに参考になろう。

以上の視点に基づき、本稿は、1990年代後半からの少子化対策を理由とした保育事業に関する規制緩和によって保育事業の多様化・拡大が起こった中で、保育の質の低下に直結する現在の保育所をめぐる問題を指摘し、児童の権利を守るための保育の責任のあり方について論じる。

Ⅳ．研究方法

本研究は、厚生労働省（厚生省）の行政資料及び内閣府の少子社会対策会議や閣議決定に伴って出された資料、関連団体や研究者による提言書等を参考に、当時の保育関連の規制緩和や法律及び施行規則の改正通知等に基づいて分析を行う。また、新制度発足後の保育所開設に関わる分析については、東京都関連部署の承認を受けたうえで児童福祉審議会や検討委員会の公表資料を用いた。

Ⅴ．研究結果

1．保育所をめぐる規制緩和の流れ

認可保育所の運営は1947年児童福祉法施行から1997年改正まで、措置制度という行政処分の仕組みの中で行われてきた。認可保育所は「保育に欠ける」子どものみが利用できる福祉施設として位置づけられ、公費による公営保育所が中心となって運営されてきた。「社会福祉施設等調査報告書[6]」には、1950年からの保育所の公私営別の統計が掲載されているが、1997年までは、公営保育所は13,000か所以上を維持していたものの、翌年から年々減少傾向を辿り、2007年には民営が公営を上回り、その後も民営保育所が多くなっている。このことから、1997年の児童福祉法改正によって、保育が措置制度でなくなり、保育所予算が一般財源化されたことにより、地方自治体の保育所整備は減少し始め、民営へとシフトしている傾向が見える。

1997年の児童福祉法改正は、保育制度改革として大きな変革であり、民間事業者による保育所運営のための規制緩和が本格的になったが、その素地はそれよりも少し前の時点にす

でにあった。その引き金となったのは、1994年12月に出された「エンゼルプラン」と「緊急保育対策等5か年事業」であり、これをもとに翌年1995年7月「地方版エンゼルプラン」と言われる「児童育成計画」が出され、全国の地方自治体が自治体内の保育ニーズの算出を行い、それに基づく保育整備計画を策定するという方法を用いたことである。これ以降、現在の子ども・子育て支援計画に至るまで、この手法は用いられており、「ニーズに基づく事業量の算出」からの保育計画策定という手法が保育事業の拡大を招いた要因の一つであるといえる。この保育ニーズを把握し、それに対応した事業（サービス）を提供するという方法は、従来の措置制度に基づく保育政策とは異なり、利用者の視点を重視したものである。当時は高齢者福祉計画や障害者福祉計画、地域福祉計画等の福祉分野においてこの手法が用いられており、それに比べると児童分野での導入は遅かった。福祉サービスの提供は、利用者のニーズに基づくものという考え方は、福祉においては基本であり、決して誤った考え方ではない。しかし、児童分野、特に保育のニーズは、従来の人口推計や女性労働力率等の統計データのみでは計ることが難しい上に、家庭ごとの個人的事情や、子育て観、子どもの発達等の計測不能な要因に大きく左右されるため、就労時間数をもとに算出しても、個々の差異が非常に大きい。また、整備すればするほどニーズは拡大する性質を持つ上に、子どもは日々成長し、状態は常に一定ではないこと等から、限られた公費の中で保育の実施義務を全うすることは難しく、「ニーズと事業量は別」と切り離して計画する自治体も多かった。少子化の原因が子育てしにくい保育環境にあるため、これに対応できるのは硬直的な公的事業ではなく、自由な発想と方法に基づく民間資本の活用という視点は、福祉の基礎構造改革や地方分権という流れとも合致し、保育事業に対する規制緩和が次々と起こった。乳児保育や障害児保育等の特別保育事業として上乗せで補助されていた事業予算も、「これらの事業を全ての保育所が行うため」という理解に基づき一般財源化され、それにより、自治体の保育予算が厳しいものになり、民間資本の活用の議論も活発化した。

2001年3月に出された厚生労働省通達「地方公共団体が設置する保育所に係る委託について（雇児保10号）」によって、公立保育所の運営業務を株式会社などに委託できることになり、その後、株式会社による保育事業への参入が増加した。当初は、公設民営方式が中心であったこともあり、株式会社の参入は大きな流れではなかったが、待機児童の増加と地方自治体の財政的負担の軽減の必要性が議論される中、東京都の認証保育所や横浜市の横浜保育室など、自治体独自の基準を設けて保育所の整備を行う自治体が出現した。「自治体独自の基準を満たす」ということにより、株式会社やNPO法人等の民間による保育所運営が急速に拡大した。世田谷区等、保育事業の公共性を重視して、保育所の運営は社会福祉法人に限定していたいくつかの自治体も、待機児童対策は大きな社会問題として認識せざるを得ず、民間事業者の参入を認めていくことを前提に保育施設の整備が行われてきた。

2003年からは地方自治体の財政的問題を背景として「指定管理方式」や「事業運営委託方式」等の公立保育所の公設民営化が進み、各地で民営化反対を掲げた論争が起こった。しかし「公設」である以上、保育の責任はあくまでも地方自治体であるとの考え方は、まだ根強かったことから、子どもたちをはじめとする利用者の不利益にならないように、丁寧に業務の移行を図るようにすることで、受け入れられていった。2004年のいわゆる「三位一体改革」が行われると、公営、民営いずれにも地方自治体を通して同額に出されていた国庫補助の仕組みがなくなり、公立保育所の運営費が一般財源化された。このことにより、民営保育所への補助額が少なくなり、自治体の保育に関わる人件費を圧迫することになった。公設民営化の波は全国に拡大していったが､民間事業者が独自で土地の取得や建物の設計を行い、保育事業を選択できる環境にはなかった。当時の利用者はあくまでも「公設」である以上、保育所運営は自治体による公的責任がかなりの範囲で果たされていると考えていた。

その後、2006年には幼稚園と保育所の一体化・一元化が検討され、総合施設構想が立ち上がった結果、保育所と幼稚園機能の両方を併せ持つ認定こども園が誕生する。その後も保育所の開設にかかる諸条件の撤廃や見直しが行われていくが（表1)、全体を通して、これらの規制緩和は公立保育所を運営する「地方自治体の財源負担を減らしつつも、保育所利用者を増やす」ことに向かっている。保育所利用者を増やす方策として、民間事業者による認可保育所の運営を可能にすることと、最低基準を切り下げもしくは撤廃し、入所児童数を多くすること、調理業務や延長保育等の付加的と考えられるものは外部委託や短時間勤務や非常勤、無資格者等の人材を充てることで対応していくことが決定されたことになる。

政権交代を経て、2010年1月に「子ども・子育てビジョン」が出され、同時に「子ども・子育て新システム検討会議」が発足した。これ以降は、少子化社会対策会議が中心に新システムへの移行のための検討が行われた。2012年8月には「子ども・子育て支援法関連3法」の交付がなされ、翌年4月より施行され、現在の制度に至っている。

1990年代後半、エンゼルプランから本格的に取り組まれている少子化対策と待機児童対策という国民的社会問題の解決が最優先された取り組みは、保育計画策定という営みによって順調に保育確保が進むと思われた。実際にはさらなる保育需要を生み出し、保育の質は量の整備の次に置かれても仕方がないと容認する傾向を生み出したことがわかる。子ども一人ひとりにとって特別で重要な乳幼児期の時間の豊かさを保障する事業内容についての議論は不十分な状態のままで、ニーズに基づく事業量算出という数字を示すことで「保育の実施義務」を全うできないことを容認せざるを得ない状況をあえて作り出したともいえる。

以上のような1990年代後半から新制度までの規制緩和・法改正等の改革の背景には、社会保障財源の危機を憂慮し、新しい社会保険や税制度を求める社会保障制度全体の問題が

表1　保育所に関わる主な規制緩和

年度	内容
1991	●企業委託型保育サービス事業創設
1994	●駅型保育モデル事業実施
1997	●児童福祉法の改正 （⇒保育所入所の仕組みの変化、選択利用方式への移行、情報提供義務の明示等）
1998	●短時間勤務保育士の導入の容認 ●給食調理の業務委託の容認 ●定員超過入所割合に関する緩和（年度当初10%、年度途中15%、育休明け20%） ●文部省・厚生省「幼稚園と保育所の施設の共有化等に関する指針」について通知により、延長保育、一時保育の自主事業化、小規模園（分園）の設置促進
1999	●定員超過入所割合に関する緩和（年度当初15%、年度途中25%）
2000	●保育所設置主体の制限の撤廃により株式会社、農協・生協、その他NPO等による認可保育所の設置を容認。
2001	●短時間勤務保育士の割合を定員超過分まで増大 ●定員超過入所の規制を緩和し、年度後半の入所を容認 ●公設保育所の運営委託制限の撤廃。PFI方式、指定管理方式等が開始
2002	●「地方分権改革推進会議（中間報告）」で幼保一元化の議論開始、公設民営化促進、公立保育所の運営主体の制限撤廃、設置主体緩和、設置定員の引き下げ等、保育所の第三者評価開始 ●保育所の分園条件の緩和（都市部等の単独での設置が困難な地域の場合、分園方式の許可、定員数・分園数規制の撤廃） ●短時間勤務保育士の上限割合の撤廃
2003	●児童福祉施設最低基準の緩和（防火・避難基準の緩和）
2005	●延長保育事業の一部が一般財源化、幼保一体化総合施設モデル事業開始
2010	●定員超過入所の規制を緩和し、年度当初の規制を撤廃 ●３歳以上児の給食の外部搬入の容認
2011	●最低基準の地方条例化に関わる地域主催一括法の成立
2012	●児童福祉施設設備及び運営に関する基準の自治体解釈の容認（従うべき基準、参酌すべき基準等の範囲の容認により、一定の自治体における乳児の保育室の面積基準が3.3㎡以下も容認。）
2016	●最低基準における保育士配置に関する規制緩和(有資格者最低２人配置原則の適用除外を容認、小学校教諭等による代替容認等)

（資料）厚生労働省資料を参考に筆者作成

あった。その改革には新自由主義的な保育展開を主張する経済学者や経団連等の財政団体が大きく関わっており、子どもの育ちに資する保育とは何かという子どもの最善の利益の観点から論じていた保育学者や児童福祉研究者の声が届かない政策立案構造がある。このことについては、複数の研究者によって指摘されているが、例えば、二宮（2009：91）[7]は待機児童対策や働き方改革等を表面に出しながらの保育所をめぐる規制緩和や保育制度の改革は新自由主義の考え方に基づいていることを「保育を市場取引サービスに転換しようとした」こととと、「公的に保障される保育の水準を『分権化』の名で切り下げようとした」と集約している。そして、新自由主義保育改革によって①保育の公的財源を削減し利用者負担を増やすこと、②保育所運営費の低コスト化＝保育労働者の賃金削減を進めること、③保育の質に貧困と格差を持ち込むこと、以上の３つが起こると述べている。新自由主義の是非について本

稿で論じる紙幅はないが、保育をめぐる一連の規制緩和によって、保育の公的責任は後退し、「子どもたちの世界に『保育の貧困』と『保育の格差』が同時に進行する（二宮2009:99）[8]」ことになる。これでは、児童福祉法に掲げる理念を実現することはできない。保育の責任が曖昧な状況の中で、子どもたちの環境に疑問を持たざるを得ないような保育所が開設されている現状がある[9]。

2. 認可制度の形骸化～認可外保育施設の位置づけと責任

認可外保育施設とは、その名称の通り、認可を受けていない保育施設を意味し、児童福祉法等の法的な基準に基づいていない保育施設のことである。認可外という名称が一般的に用いられる以前は、無認可保育施設と呼ばれており、認可がないということは質的に劣っており、このことを承知した上で、自己責任のもとで利用する保育施設である。

新制度では、認可外保育施設については、全く議論されていない。しかし、実際には、認可外保育施設に多くの子どもたちが入所している。その形態は、ベビーホテル等様々であるが、事業所内保育施設を含めると、全国に約1万2,000か所以上の認可外保育施設が存在している。認可外保育施設はその設置については、市町村による監督対象になっておらず、開設した場合は都道府県に届け出を行うのみで、その事業内容や職員の体制等に関しては、よくわからないものが多い。しかし、都市部を中心に認可保育所に入れない子どもたちにとっては、重要な受け皿になっており、現在では、認可保育所と同様にその存在意義は大きくなっている。つまり、このように多くの子どもたちの命を預かり、働く母親にとって貴重な保育資源として認識されている認可外保育施設について、これまで同様の扱いでよいはずはなく、何らかの対策が必要である。しかしながら新制度下においても扱いは変わらず、自己責任で利用するものとして議論の対象にすらなっていない。

子ども・子育て支援法第61条には、市町村に子ども・子育て支援事業計画を策定することを義務付けており、その中で保育・教育施設の整備計画に基づいて事業実施を行うことになっている。その中でも認可外保育施設の開設に責任をもつことも、その内容を監督することも市町村には課せられていない。唯一、第61条の5に、「市町村は、教育・保育提供区域における子ども及びその保護者のおかれている環境その他の事情を正確に把握した上で、これらの事情を勘案して」計画策定を行うように努めるとの記載があり、この中の「その他の事情」の中に認可外保育施設の整備状況は含まれると解釈することができるに過ぎない。しかし、現実には都市部を中心に、認可外保育施設は多くの子どもが利用しており、子どもの育ちを保障する責務を負う市町村によって、「正確に」把握されていなければならないといえる。実際に現在子ども・子育て会議が市町村に設けられ、保育事業計画が策定されているが、認可外保育施設の実態を取り込んだものになっているところは多くない。ある地方公共

団体が設けている子ども・子育て会議の場において、認可外保育施設について質問した住民公募委員に対して、当該自治体担当者が「認可外保育施設の届け出先は都道府県であるため、市町村にはその後の報告になる」と回答しており、認可外保育施設の開設について市町村が主体的に関与していないことを公言しており、その認識も薄いことがわかる[10]。

死亡事故が発生しても、直接的な監督責任は都道府県にあるとされており、市町村は子どもたちの安全を保障していない、保障できない監督体制になっているといえる。当然、届出先となっている都道府県にも責任はあるが、保育の提供対象区域として計画策定を行っている市町村に責任がないと言えるであろうか。現在の監督体制は、明らかに市町村が保育の責任を果たしにくい構造である。そのことに大きな問題があるように思う。

2004（平成16）年から2015（平成27）年までの12年間に保育施設等で発生した死亡事故件数[11]をみると、認可保育所が52件であるのに対し、認可外保育施設での死亡事故件数は120件と2倍以上であり、2016（平成28）年も認可保育所2件に対し、認可外保育施設は9件と4倍になっている。このことからも、児童福祉設置基準に基づく職員配置等の規制が、認可保育所での子どもの生活を守り、安全性を確保できていたことを示している。

1970年代、ベビーホテルでの死亡事故が相次いだことにより、報道等で取り上げられた。劣悪な保育環境を放置しておいてはならないということから、認可外保育施設の設備に関する基準が設けられ、都道府県への報告義務が課せられるようになった。しかし、表2にみられるように、認可保育所とは設置基準や監督体制に違いを残したまま、その数は増加し続けている。反対に職員配置基準や調理室・調理員の必置要件の緩和等により、認可保育所の質を支えていた規則が次々と緩和され、認可外保育施設との差がなくなっているともいえる。

新制度以降も、増え続ける待機児童に対して、保育事業の拡大によって保育利用者を増やす方向に大きく舵を切り、認可制度の形骸化を加速させているのが、企業主導型保育事業による保育所開設の動きである。

企業主導型保育事業は、2016（平成28）年3月の待機児童対策解消緊急施策として誕生した。この制度は、市町村の手続きを実質通さない認可外保育施設でありながら、国から認可保育所と同等の補助金を受給できるという新しい保育事業である。2017（平成29）年3月30日現在、全国に871か所、20,284人の子どもたちが利用している。

企業主導型保育事業の財源は事業主拠出金であり、手続きは財団法人児童育成協会によってなされる。「子育てを社会全体で支える」という目的のもので事業主である企業が拠出している。社会全体で子育てを担うということや、働く場所である企業が従業員に対して保育を提供する仕組みを作ることは歓迎すべきであり、企業が保育施設の整備に拠出する仕組みを構築すること自体に問題はない。基準は、家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準（平成26年厚生労働省令第61号）に定めるところに依ることとされているが、実施要綱に

表２　認可外保育施設の認可保育所の設置・運営基準の比較

	認可保育施設（許認可制）	認可外保育施設（届出制）
制度開始	1948（昭和23）年度	1970（昭和55）年度指導監督基準制定
利用方法	市町村が保育の必要性認定、市町村と契約	直接契約
規　　模	20人以上	基準なし
施設基準	児童福祉施設の施設及び運営基準施行規則 乳児保育室：3.3㎡以上/1人 2歳以上児保育室：1.98㎡以上/1人 屋外遊戯場：2歳以上児3.3㎡以上/1人 （付近の代替場所でも可）	認可外保育施設指導監督基準 乳児保育室：1.65㎡以上/1人 2歳以上児保育室：1.65㎡以上/1人 屋外遊戯場：基準なし
職　　員	保育士（平成28年度から一部要件緩和）	保育士以外の者も可、全体の1/3以上は保育士等の有資格者
給食の提供	必須	不要
開所時間	基本11時間	基準なし
保育料	住民税課税額に応じた応能負担	基準なし
運営費補助	国1/2　都道府県1/4　市町村1/4	なし

（資料）「児童福祉施設の施設及び運営基準施行規則」、「認可外保育秘説指導監督基準」、「東京都平成27年度指導監査報告書」等を参照し筆者作成

は児童育成協会が認める場合においては事業実施者と個別に定める取り扱いに基づくことができるとなっていて、一定の範囲で「個別の事情」を認めることができるようになっている。実施にあたって、市町村等自治体の認可は必要なく、通常の認可外保育施設同様に都道府県への届出になる。つまり児童育成協会による承認を受けることで国からの助成が受けられる仕組みである。2017（平成29）年度4月27日適用の新しい実施要綱[12]には、都道府県への届出を行った後、事業者側が当該届出の写しを市町村に送付することを記載し、市町村の関与について触れている。また、事故発生時の対応についてもガイドライン[13]に基づいて対応することや、事故発生時の報告についても盛り込まれており、事業開始当初に比べると、子どもの安全保障に配慮した内容になっている。

しかし、日常的な保育の質の向上やチェックについては、現状の仕組みでは市町村は関与できないものになっており、保育の責任の所在は他の認可外保育施設と同様に曖昧な位置づけである。加えて、保育所の基準は認可外保育施設に近いものでありながら、児童育成協会の承認という手続きを経たことにより、認可保育所と同程度の財政的補助を得ることができるという二重制度のねじれを生み出すことになってしまっている。認可並みの補助によって、保育士確保や施設整備に資金を充てることができるため、他の認可外保育施設とは異なり、保育の質は確保できるかもしれない。しかし、「保育士資格取得者は職員の１/2で可」とされていることや、地域枠の利用調整以外は市町村の関与はなく、日常の保育の質について、市町村が巡回指導を行う等監督する規定がないことは、非常に危険な状態であるといえる。

また、企業主導型保育事業は当該企業に勤務する雇用者の利用を前提としているが、同様の事業所内保育施設で発生した保育事故の検証結果からも企業側の関与の強化と市町村の責任について強化すべきであるとの提言を行っている[14]。「(エ) 認可外保育施設に対する巡回指導の強化及び情報の公表について」としているが、現状の監督権限が都道府県にあるという法制度の改正等には踏み込めず、「巡回支援が行いやすくなるよう、環境整備を行うこと。」の表現にととどめられている。しかし、「保育の実施主体である区市町村も認可外保育施設における保育に対し、都と連携するなどして日常的かつ積極的に関与できるように努めること」の表記がなされていることは、大きな進展であるといえるだろう。この検証委員会報告書[15]によると、委託元企業の福利厚生担当者と委託先保育事業者との連携が希薄であり、特に保育の質に関して委託先保育事業者の選定にあたっては、保育事業者側からの説明だけに頼ってしまっていることが明らかになっている。また、事故発生後の検証や責任追及にも消極的で、子どもを事故により亡くした保護者は「社員のための事業所内保育所なのに、事が起きれば委託元企業は遺族任せという姿勢」であるとも述べている。

政府は企業主導型保育事業を、最も期待する待機児童対策の一つとして、これからは本事業を実施する企業が保育所整備のために土地や建物に関わる固定資産税を非課税とし、税負担を半額に軽減するなど、さらに整備を進めようとしている。現在の定員2万人程度から7万人まで拡大したいとしている。しかし、子どものより良い育ちや事故防止の観点からみると、認可保育所に比べて基準がなく、質的な問題がある認可外保育施設であることを容認している国の方針は、認可制度の形骸化を促しているといえるだろう。

Ⅵ. 考察：保育の責任と「社会的責任」

1990年代以降の児童福祉法改正や保育をめぐる規制緩和の変遷、それに伴う認可制度の形骸化の現状について検証してきた結果、現在の新制度下で行われている民間事業者中心の保育事業の実施の状況は、児童福祉法の理念として掲げられた「児童の最善の利益を優先的に考慮」した状態での保育ではないということが明らかになった。そして、利用者である子育て家庭にとっても、子どもの保育確保が難しい状況で、事業内容の質についての正確な情報を得ることも保障されておらず､望ましくない環境や内容の可能性があっても容認（黙殺）して利用せざるを得ない現状があるということである。それは、子どもたちの貴重な幼少期の教育・保育機会の損失であり、子どもの最善の利益に反した状態であるといえよう。

しかし、現在の待機児童が減らない状況の中では、窓のない保育室や高層階の保育所開設が認められる規制緩和が「特区」として行われている政策の方向性を変えることは難しい。子どもの育ちに資する保育が行われるためには、様々な視点から保育事業の質をチェックするしかないだろう。公的部門、民間部門、地域住民など広義の「公」の目で適切な事業の展

開を見守り、事業者が社会的良心(social conscience)を持ち、それぞれが子どもの最善の利益に即した責任を果たしていく素地が形成される必要がある。

保育事業がそもそも学校である幼稚園とは別ものの措置に基づく福祉事業として位置づけられたことから、保育事業は地方自治体による公的責任のもとで、公立かもしくは福祉事業を行う民間事業者としての社会福祉法人による運営形態が中心であった。そこには常に法的に公的責任が確固として存在しており、その中での運営・経営についての議論が中心であった。同じ子どもを扱う公共性の高い行政事業として教育を担う「学校経営」や「学校運営」の視点からの研究も見られる[16]。しかし、現在の保育事業の拡大の主体は営利を追求する一般企業によるものであり、市場経済の中での保育の責任を論じる必要がある。保育所の運営や経営を行うことの意味や公共性について十分な議論がなされないままに保育事業の拡大が政治的課題となったことで、保育事業を営む企業の公共性や責任については研究の対象として取り上げられてこなかった。

このような状況の中で、保育の責任に関する議論の手がかりとなるのが国際社会に広がる企業経営における社会的責任に関する視点である。

「社会的責任」という用語は、企業経営の領域においては、企業倫理として研究が進められているものである。1970年代以降、企業の社会的貢献：CSR（Company Social Responsibility）として、経営領域で用いられてきたものと親和性をもつ。企業の社会貢献や社会との共生という意味合いを「責任」として企業側に持たせることで、利益追求によって利用者や消費者を無視した経済活動ではなく、社会に受け入れられる主体として存在するべきという考え方である。また、金融において社会的視点を組み込んだ伝統的な手法である社会的責任投資：SRI(Social Responsible Investment)という用語も使われている。これは、財務的な情報に加えて環境対応や労働問題等の社会的情報を加味した投資手法である（河口，2012：93）[17]。また、経済学領域で用いられている「社会的責任」という言葉は、企業の社会貢献や社会との共生という意味合いを「責任」として企業側に意識させ、持たせることで利潤追求によって利用者や消費者を無視した経済活動ではなく、「再生可能」「持続可能」という視点での人間社会に受け入れられた生産主体として存在すべきではないかという議論の結果出てきたといわれている[18]。

このような「社会的責任」のいう概念自体の歴史は古い。1920年代に米国の教会において、教会の資金を運用する際に煙草やアルコールなど教義から外れた事業に投資しないという道義的な動機から始まったと伝えられている。水口（2005:10）は、この解釈に「クエーカー教の創始者であるジョージ・フォックスの提唱と考え、17世紀のロンドンに起源があるとする説や、メゾジスト教の創始者であるジョン・ウエスレイによって18世紀にはじまった

とする見解もある。クエーカー教は武器を売ることで利益を得ることを回避してきたし、ウエスレイは酒やギャンブルなど隣人を傷つけることで利益を得てはならないと述べていた」[19]と歴史的経緯の一説に注釈を加えている。

1960年代に入り、公民権運動や反戦運動など社会運動が活発になる中で、再び社会的責任投資が注目された。1990年後半あたりからその認識が変化し、リターンを追求する伝統的な投資手法ではなく、コストがかかっても環境に配慮した経営は長期的にリスクの削減、イメージの向上、ひいては企業価値の向上に寄与すると理解されるようになった。これにより、環境・社会に配慮した運営が、企業の価値に大きなインパクトを与えるようになった。

特に経済の国際化が進み、多国籍企業が多く出現してくると、国連世界人権宣言に基づいた企業運営の必要からも、人権という切り口でのCSRが活発になっていった。2000年には「国連グローバル・コンパクト（Global Compact)」という世界基準が示され、人権擁護を軸とした企業経営が進められている。グローバル・コンパクトは、企業の社会的責任への関心が高まる世界的潮流を背景として拡大し、国連の中においても明確な位置づけを与えられるまでになったと梅田（2009）[20]は述べている。

グローバル・コンパクト10原則[21]

（人　　権）　原則１：企業は、国際的に宣言されている人権の保護を支持、尊重し、
　　原則２：自らが人権侵害に間接的に加担することのないように確保する。
（労働基準）　原則３：企業は、組合結成の自由と団体交渉の権利の実効的な承認を支持し、
　　原則４：あらゆる形態の強制労働の撤廃を支持し、
　　原則５：児童労働の実効的な廃止を支持し、
　　原則６：雇用と職業における差別の撤廃を支持する。
（環　　境）　原則７：企業は、環境問題への予防的な取り組みを支持し、
　　原則８：自ら率先してより大きな環境上の責任を引き受け、
　　原則９：環境に優しい技術の開発と普及を奨励する。
（腐敗防止）　原則10：企業は、教養と贈収賄を含むあらゆる形態の腐敗の防止に取り組む。

日本企業が本格的にCSRを強化し、経営に取り入れるようになってきたのは、1990年代以降であり、そこには「メセナ→フィランソロピー」という考え方の導入があったという。しかし、その後世界的には「戦略的フィランソロピー」としてのCSRが着目されたものの、日本ではその導入が積極的には行われず、ヨーロッパ諸国との間には大きな温度差があったとされている[22]。その大きな理由は、日本企業は環境面での取り組みは熱心であるが、労働面での取り組みが弱いからであるとの指摘がある。日本の場合は、労働面において多くの男

女差が放置されており、賃金や管理職への昇進割合、非正規職員の多さ、また障害者や外国人の雇用問題等、労働面においてCSRを意識した取り組みが非常に遅れている。江橋は、この現状について「こうした労働CSRが不振であるということは、企業のCSR活動において、人権問題への取り組みが不振であるということにつながっている。」と述べている（江橋：2009：5）[23]。

そもそも、保育事業は、準市場[24]として行う予定であったが、市場化に近い形で展開されてしまった。そのため、様々な歪みが生じてしまったのである。現在、保育事業は、究極の売り手市場であるが、その製品の質的チェックが不十分であり、市場における自浄淘汰作用が機能しにくい。実際に死亡事故や児童虐待事件が起こり、立入調査が入っても、現在利用している子どもたちの不利益を回避する必要もあり、事業停止や閉鎖命令がでることは少ない。このような現状において、これらの問題を改善していくために、民間事業者による企業としての倫理観を徹底し、保育事業の意味や公共性を理解し、業界全体の底上げを図っていくことが必要であると考える。保育における「社会的責任」とは、必ずしも企業にのみ求められている意識概念ではなく、利用者側である子どもを持つ保護者、保育所設置を受け入れる地域住民、保育に関わる保育者を含むすべての国民意識として醸成していかなければならないと考える。

おわりに

現在の保育現場は、多くの保育事故が起こり、また保育者として働く人材にとって魅力ある仕事場ではなく、過酷な労働と廉価な賃金というブラック職種とすら揶揄されてしまうようになっている。その結果、保育士資格を取得しても保育現場で働くことを避け、潜在保育士となり、保育士不足が起こってしまっている。そして、非常勤による職員雇用を大量に行い、無資格でも子どもの保育を行うことができるように保育士の配置基準を撤廃して保育者確保を目指したため、結果的に保育は低賃金職種となってしまった。この悪循環を断ち切らない限り、待機児童対策という名目で、良好でない保育施設が乱立しても、保育者不足は解決されないだろう。グローバル・コンパクトにみられるような企業の社会的責任の視点からの考察は、保育事業で働く保育者の人権擁護の視点が、最終的に子どもたちが受ける保育の質の向上に繋がるという点においても示唆に富んでおり、今後、さらに研究を進める価値があると考えている。

「規則に違反していなければ問題ない」と考えることは、さらなる質の低下を助長する。

質の低下が顕著になれば、保護者たちは安心して子どもを託すことができないという意識が高まるため、サービス選択行動が激しくなり、利用希望の偏りが始まる。その結果、ニーズのミスマッチが発生することが予想され、ますます待機児童は増大することが予想される。

つまり、1990代後半から続く少子化対策に基づく待機児童対策の失敗は、規制緩和による認可制度の形骸化と認可外保育施設の監督体制の見直しを怠ったことにより、保育事業の責任の所在が曖昧になったことが一つの要因であるといえる。

（注）　本稿は、平成28年度科学研究基盤C「保育事業における社会的責任に関する研究」（代表：山本真実）の成果の一部である。また、日本保育学会第70回大会の口頭発表にて報告した内容の一部を用いている。

【註】

1　本稿で用いる「保育事業」には、認可保育所及び認可外保育施設等の保育所、保育園と呼ばれる集団保育を一定時間行う事業の他、地域子育て支援事業や保育相談、ひろば事業等の多様な形態を意味しており、その実施主体は公民を問わずに用いている。

2　正式には、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（平成18年法律第77号）

3　田村和之「『改正』児童福祉法の概要と問題点」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』1997年版、P18-19

4　秋元美世「保育制度改革と児童福祉法の改正―保育所措置制度の見直しをめぐって―」、全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』1997年版

5　伊藤良高「保育制度改革と保育施設経営」、風見書房、2011年、P63

6　厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉基礎調査報告書」、『日本子ども家庭福祉年鑑』2017、中央出版株式会社、P279

7　二宮厚美「保育改革の焦点と争点」、2009、新日本出版社、P91

8　二宮（2009）前掲書、P99

9　山本真実「『社会的責任』からみる保育事業の課題」、（日本保育学会第70回全国大会（川崎医療福祉大学）口頭発表、2017年5月22日）2015年7月～2016年11月までに東京都内で認可を得た約200件の保育所を対象に、認可基準としては規制項目でない児童用トイレの面積、保育室の配置や代替遊技場等について調査。トイレ面積に大きな違いがあること、屋外活動を日常的に行うことが困難な状態や、安全かつ余裕ある保育が難しい保育室の状況等が明らかになった。これらは、認可基準項目ではないために事業採算性や待機状況を優先することになり、子どもの我慢や、保育者の負担を前提とした保育事業が展開されている状況であることを報告した。

10　http://www.city.chuo.lg.jp/kosodate/keikaku/kodomokosodatekaigi/

H291kodomokosodate.html

11 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（平成28年4月18日）P6

12 内閣府子ども・子育て本部統括官、厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知「平成29年度企業主導型保育事業の実施について」府子本第370号、雇児発0427第2号（平成29年4月27日）

13「教育・保育施設等における事故防止及び事故発生時の対応のためのガイドライン【事故防止のための取組み】～施設・事業者向け」平成27年度教育・保育施設等の事故防止のためのガイドライン等に関する調査研究事業検討委員会

14「東京都教育・保育施設等における重大事故の再発防止のための事後的検証委員会報告書～事業所内保育施設で午睡時にうつぶせ寝でねかされた1歳児の死亡事故から私たちが学ぶ、1歳児の保育と低年齢児に対する丁寧な保育の大切さについて」東京都教育・保育施設等における重大事故の再発防止のための事後的検証委員会（平成29年3月）、P26

15 東京都、前掲書、参考資料6ページ

16 伊藤（2011）、前掲書、P44-49

17 河口真理子、2012年「お金の規律を考えるー利己から利他へ」『大和総研調査季報』所収、2012年新春号.vol5.pp82-97.大和総研

18 安斎徹「企業人の社会貢献意識はどう変わったのか」社会的責任の自覚と実践（2016）ミネルヴァ書房、P207-208

19 水口剛、2005年『社会的責任投資（SRI）の基礎知識』、日本規格協会

20 梅田徹、2009年「グローバル・コンパクトの発展と現状」、江橋崇編著『企業の社会的責任経営』法政大学出版局、P100

21 The Ten Principals of the UN Global Compact, United nations Global Compact (https://www.unglobalcompact.org)「国連グローバル・コンパクト4分野10原則の解説」（グローバル・コンパクト日本支部）2016年4月

22 江橋崇、2009年「CSRとグローバル・コンパクトの可能性」、江橋崇編著『企業の社会的責任経営』法政大学出版局

23 江橋（2009）前掲書、P5

24 準市場は市場型サービスと異なり、公的な財源と責任を基礎に多様な民間事業者がサービス供給を担う体制である。

A Study of the Role and Responsibility of the State in Childcare Services

YAMAMOTO Mami

In Japan, the Deregulation Action Program approved by the Cabinet in 1995 was the motive to actively promote anew a variety of deregulations and regulatory reforms. Such significances have continued to be an issue in the policy of decreasing birth rate and the number of children on enrolment waiting. There are divers' childcare services in Japan, licensed day care centers, center for early childhood education and care, company-led childcare business, non-licensed day care facilities, so on. For example, 'licensed day care centers' are day care centers that have been approached by prefectural governors in accordance with specific criteria and child welfare facilities that observe child welfare center minimum standards on facilities and operation and provide care based on day care center care guidelines. However, the quality of the childcare is decreasing with deregulation. The research thus highlights the importance of developing policies that recognise the distinctive responsibilities of the public and voluntary sectors as well as maintaining the independence and equality of the two sectors.