

### 【特集】ケアの脱家族化と子育て：親密圏の変容とリプロダクション：子ども子育て支援新制度がもたらす保育の社会化と市場化：保育は誰のものなのか？

INOKUMA, Hiroko / 猪熊, 弘子

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

722

(開始ページ / Start Page)

33

(終了ページ / End Page)

57

(発行年 / Year)

2018-12-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021429>

# 子ども子育て支援新制度がもたらす 保育の社会化と市場化

——保育は誰のものなのか？

猪熊 弘子

---

- 1 子育ての社会化とは何を意味するのか
- 2 子ども・子育て支援新制度と子育ての「社会化」
- 3 子ども・子育て支援新制度と「市場化」
- 4 「待機児童」なき後の日本の保育
- 5 良い保育をあきらめない

## 1 子育ての社会化とは何を意味するのか

「子育てを誰がどのように担うか」というテーマは古くから論議され、なおかつ今現在までも続く極めて新しい問題でもある。相馬（2004）は「「子育ての社会化」論議は、戦後1950年代に始まる家事労働論争にまで遡る「古くて新しい問題」であり、これまで家政学、経済学、社会福祉学、保育学で研究が行われてきた」（2004：35）と指摘するが、家政学、経済学、社会福祉学、保育学、それぞれの分野において、それぞれが異なる文脈において異なる視点で長らく「子育ての社会化」を論じてきていることは言うまでもない。

このテーマは女性の自立およびフェミニズムとも無縁ではない。古くは大正時代の平塚らいてう、与謝野晶子らによる「母性保護論争」に端を発し、戦前から戦後、そして現在まで脈々と続く女性の自立やフェミニズム論の展開とも重なりあいながら続いているのが「子育ての社会化」をめぐる議論なのである。

子どもを産むか、産まないか。産んだ子どもを誰が育てるか。産まなかった人たちの老後を誰が看るのか、看ないのか。本来、非常に個人的なものであるはずの「子どもを産む」という事象、そして「子育てを誰が担うか」というテーマは、女性の自立や社会進出と呼応する形で論議されてきただけでなく、常に国家の状況と深く結びつけられてきた。歴史を振り返ると、たとえば戦前、太平洋戦争が激しくなった時期には、当時すでにわかれていた幼稚園と託児所<sup>(1)</sup>とを統一し、子ども

---

(1) 保育所の前身。経済的に困窮している家庭の親が働いている間、子どもたちを預かる施設として日本各地にできていた。

たちを国家の子どもとして教育しようとする「国民幼稚園」<sup>(2)</sup>のプランがあったことなどは、その最も如実な例であろう。「国民幼稚園」は実現しなかったが、第二次大戦後の1947年には児童福祉法が制定され、生活困窮家庭児のみならず昼間親が働いていて「保育に欠ける」状態にある子どもたちのための「保育所」制度が始まった。60年代高度経済成長期には働く女性が増え、主にそういった働く母親たちが中心となって「ポストの数ほど保育所を！」という合言葉で共同保育所運動を展開し、都市部を中心に各地に保育施設が作られ、地域に根付いていった。90年代に入ると「エンゼルプラン」「新エンゼルプラン」など少子化対策としての保育の拡大政策が推進された。2001年には当時の小泉首相によって「待機児童ゼロ作戦」が発表され、「待機児童」という言葉が初めてニュースで取り上げられ一般化した。2010年代以降はさらに急速な少子高齢化、労働力不足が進み、それらの社会状況を背景に、政府は「女性活躍」「一億総活躍」「人づくり革命」など過激な言葉を掲げ、女性から高齢者まで、労働力となりうる人間にはすべて働いてもらおうという政策にシフトしてきている。特に、男性稼ぎ手モデルの性的役割分業を固定化し続けてきた日本において働き手として重視されてこなかった子育て中の女性が、特に有望な労働力として注目されている。女性が働くことが自己実現や自立という個人の目的であった時代には、産んだ「子ども」の預け先は女性が自己責任で確保するほかなかったが、国策として女性の労働力が必須であると同時に人口のこれ以上の減少を防ぐために出生率の低下も避けたいというアンビバレントな目標を国が定めたことから、今の時代には産んだ「子ども」の預け先を国が確保する必要性が生じた。そこで国は「受け皿」などというおおよそ保育や幼児教育の理念からはかけ離れた言葉を用いてさらなる保育の拡充に必死になっている。皮肉なことに少子化対策の効果無く急速な少子高齢化で子どもが少なくなったことが、究極的には「子育ての社会化」を後押しする形になったのである。

そのような状況下で保育の「民営化」や「市場化」も進んできている。児童福祉法第24条により日本では保育の実施は自治体に責務が課せられており、保育施設の運営を行うのは自治体自身と、自治体から委託を受けた社会福祉法人であった。ところが2000年に介護保険制度の開始によって社会福祉法人だけでなく営利企業も福祉に参入できるようになったことや、2004年に国から各自治体に下りる保育所運営費が一般財源化されたことや当時の小泉政権下での「民営化」の機運の高まりなどから、積極的に公立保育所の民営化に動くところが増えてきた。そして2015年には利用者補助方式となる「子ども・子育て支援新制度」が導入され、子育て・保育が本格的に市場化される時代に入った。

さて、そのような状況の下で急速に保育が拡大されたことで、一見「子育ての社会化」が最終的なフェーズに入ったかのように見えるかもしれないが、保育学の分野においてはこのことは必ずしも諸手を挙げて賛成できるものとは考えられていない。「政府や財界の主張する子育ての「社会化」とは、(中略)低コストで効率的に多様なメニューを提供する保育サービスを親が賢く使いこなせる社会にすることなのだというのが、はっきりしてきた。それは戦後、子育ての「社会化」を

(2) 東京女子高等師範学校(現在のお茶の水女子大学)教授であり、附属幼稚園主事(園長の役割)でもあった倉橋惣三(1882～1955)は、この「国民幼稚園」の推進者であった。倉橋は「幼保の一元化と就学前教育の義務化、国民学校と幼稚園の連携、保姆(現在の保育士)の資格と待遇の向上」(湯川1997:40)などを訴えた。戦時中という点を除けば、保育・幼児教育の統一を実現する絶好の機会であったが、結局は頓挫した。

「共同化」ととらえて保育所づくり運動を起こし、保育に対する公的保障の拡大を求めてきた保護者、保育者、保育・教育研究者が考えていた子育て・保育の「社会化」とは、全く質が違うといえよう」（吉長 2008：1）といった批判的な考え方が主流である。「質」を無視した急速な拡大が保育士不足、「ブラック保育園」<sup>(3)</sup>とも呼ばれる劣悪な保育施設の増加、保育事故につながると懸念される。それは日本における「保育」に対する位置づけと世界における「保育」の位置づけとの間に大きなズレが生じてきているからである。

現在の保育学的世界的潮流においては、「保育」は女性の就労支援や女性労働力確保のためにあるのではなく、むしろ子ども自身の権利として彼らの育ちを保障し、豊かな人生を支える基盤となる「就学前教育」というとらえの方が一般的になっている。

たとえば、その保育学の分野で現在最も注目されているのは保育の「質」の議論であるが、もともと OECD（経済協力開発機構）が発行する保育白書「Starting Strong」（I～V）において論じられたものであり、政策設計のための経済学的分析を元としている。ほかにもノーベル経済学賞を受賞したアメリカの経済学者ジェームス・J・ヘックマンが『幼児教育の経済学』の中で「ペリー就学前プロジェクト」「アベセダリアン・プロジェクト」を引用して乳幼児教育の重要性を示したことは広く知られるようになった。より良い保育と幼児教育、すなわち「就学前教育」を受けることで子どもの将来が精神的にも経済的に豊かになり、その結果、犯罪率などが下がり国により良い経済効果をもたらすという遠回りだが確実な経済的メリットとして考えられている。

つまり保育学においては「子育ての社会化」とはすなわち、子ども自身の「育ち」<sup>(4)</sup>が伴うものでなければならず、「単に社会で子どもを育てる」という意味ではない。

大辞林（第3版）によれば、「社会化」とは

- ①個人が所属する集団の成員として必要な、規範・価値意識・行動様式を身につけること。
- ②個人の相互作用によって集団や社会が形成される過程。
- ③生産労働や育児などが、私的・個別的なものから共同・集団的なものになること。

と記されている。「子育ての社会化」といえば一般的には③の意味で用いるのが妥当だろうが、こと保育学においては①や②にあるような個人や集団が成長していく過程についての意味合いも含まれていると考えられる。単純に子育てが「私的・個別的なものから共同・集団的なものになること」ではなく、子どもという個人が「所属する集団の成員として必要な、規範・価値意識・行動様式を身につける」といった社会教育的なプロセスであり、保育・子育ての中で大人同士、子ども同士、大人と子どもの相互の関わりあいによって「集団や社会が形成される過程」でもある。

ところが、日本ではこの保育学的な視点とはかけ離れたところに「保育」や「子育て」がある。未だに保育は「女性」の就労支援がメインとなっており、重要な働き手である若い女性にもれなく付いてくる幼い子どもを、より安く、簡単な方法で、親が働いている間だけ預かる、という政策に

(3) 内部告発などや著者の経験を元に取材を展開し、保育施設における悲惨な労働環境や人間関係の悪さなどを描いた書物が相次いで出版されている。小林（2015）などが注目を集め、保育者や子どもにとって環境の悪い保育施設を指す「ブラック保育園」という言葉が一般的に定着した。

(4) 保育の分野においては、子どもの成長、発達について「子どもの育ち」という言葉を使うことがある。何が「育ち」なのかという定義は非常に難しいが、英語の outcome（単純に訳すと、成果、といった意味）という言葉はこの「育ち」につながる言葉ではないかと筆者は考える。

しか見えない。子どもが病気の時に預けられる「病児・病後児保育」というサービスも拡充しつつあるが、これも日本独自の制度であり、海外ではむしろ子どもが病気の時に休める社会が当たり前である。日本における「子育ての社会化」の進行は、むしろ子どもの権利や子どもの育ちを守ることに逆行しているのではないかと、という危惧さえ抱く。

本稿では、特に本格的に保育の市場化への道を開いた2015年の「子ども・子育て支援新制度」導入の前後からの変遷についてそこで起きていた事象をあわせて振り返りながら、さらには海外との比較分析なども踏まえ、日本の「子育ての社会化」について保育の側からの視点で見ていきたい。

## 2 子ども・子育て支援新制度と子育ての「社会化」

### (1) 制度の概要

2015年4月1日、戦後最大の保育改革と言われる「子ども・子育て支援新制度」(英語名: The Comprehensive Support System for Children and Child-rearing) がスタートした。これは2012年8月の自公民3党合意により成立した社会保障と税の一体改革の1つであり、「子ども・子育て支援法」「認定こども園法の一部改正」「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」、いわゆる「子ども・子育て関連3法」に基づく新たな保育制度である。

この新制度が旧来の制度と最も大きく変わったのは、旧来の制度が保育施設に対して直接運営費を支給していたのに対し、新制度は子どもの保護者への給付という「利用者補助方式」へと変更されたことである。そのために利用者である保護者は「支給認定」を受ける必要が生じ、働く時間によって認定された分の保育を受けられる。2000年に導入された介護保険制度とよく似た制度設計が取り入れられたのである。

支給認定は、1～3号<sup>(5)</sup>と呼ばれる以下の3つに区分されている(表1)。

表1 子ども・子育て支援法に基づく支給認定の区分

区分	年齢	内容	保護者の1か月の就労時間	保育時間	1日の保育可能時間
1号	3～5歳	幼稚園児相当、 保育が必要ない	—	—	—
2号	3～5歳	保育園児相当	120時間以上 48(64)～120時間未満	標準 短	11時間 8時間
3号	0～2歳	保育園児相当	120時間以上 48(64)～120時間未満	標準 短	11時間 8時間

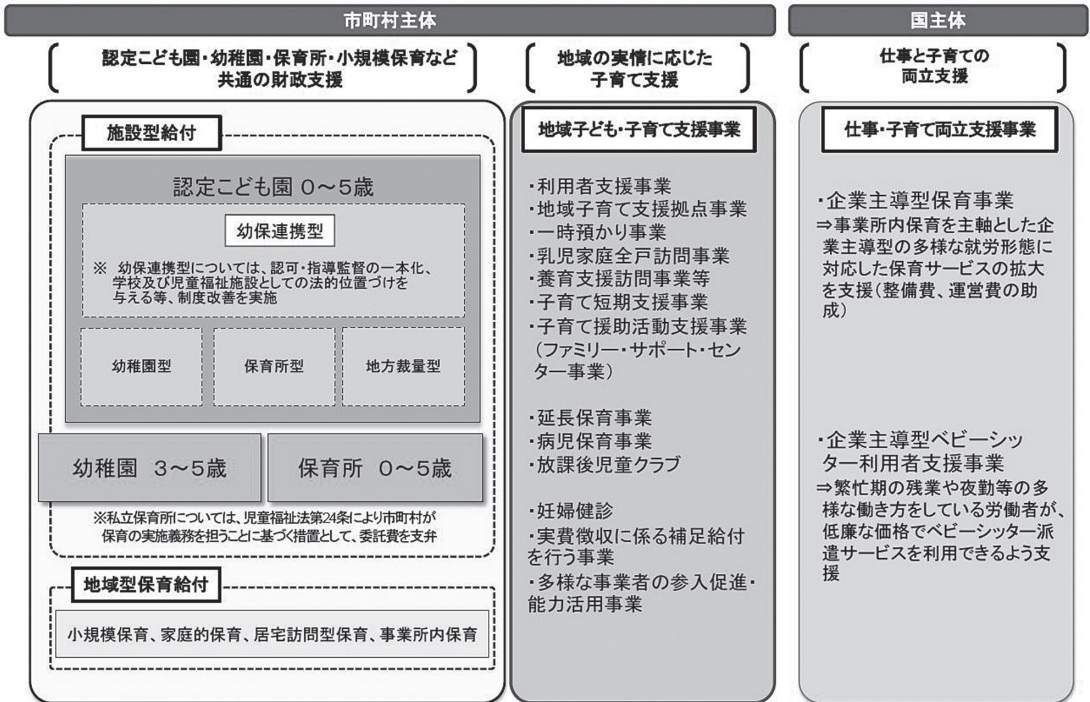
出所：筆者作成。

(5) 1～3号という「数字」は、それぞれ子ども・子育て支援法第19条第1項第1号～第3号に定められた規定に由来している。「1号子ども」「2号子ども」といった呼び方がなされる。1号認定(3～5歳の幼稚園児相当)については、親の就労は条件ではないが、2号、3号については親の就労など支給認定を申請できる「事由」が定められており、就労時間については下限がある。財政的に余裕のある自治体では下限48時間にしているところが多いが、一般的には64時間である。就労時間がそれに満たない場合には、新制度の3号認定では保育ができず、認可外を利用、もしくは3歳まで待って1号認定で幼稚園・認定こども園を利用するしかない。



子ども・子育て支援新制度には、施設型給付、地域型保育給付という2段階の保護者への「給付」を通して、実際には現物支給しているように見える「保育」の部分と、市区町村ごとの計画を踏まえて実施される「事業」の部分がある。2016年からはこれに「国主体」の事業として、企業主導型保育事業とベビーシッター等利用者支援事業の2つが加わった（図1）。

図1 子ども・子育て支援新制度による保育・子育て支援<sup>(6)</sup>（2016年～）



資料：内閣府。

出所：<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumeil.pdf>（p.6, 2018年9月27日最終閲覧）。

「子ども・子育て支援新制度」は、3党合意前の民主党政権時代に提言された、すべての認可保育所と幼稚園を一体化して「総合こども園」にするというプランを描いた「子ども・子育て新システム」<sup>(7)</sup>に比べ、施設体系が非常に複雑になっている。認可制度も都道府県と市区町村の二段構えとなっている。利用者の立場から見ると、新制度の枠に入って運営されている施設（施設型給付・地域型保育給付）を利用するためには、保護者が支給認定を受け、幼稚園以外は自治体を通して入

(6) 子ども・子育て支援新制度がスタートした2015年当時には右側の「国主体」の枠組はなかった。2016年4月から国主体の事業として「企業主導型事業所内保育所」の制度が始まり、子ども・子育て支援新制度に組み入れられたがこれはあくまでも認可外保育施設に区分される（後述）。

(7) 現在の「子ども・子育て支援新制度」と民主党政権に出された「子ども子育て新システム」とは、給付制という制度設計については同じであるが、完全なる幼保一体施設である「総合こども園」の創設などを目標とされており、施設類型については現在の制度とは全く異なるものである。現在の政権下で発足したものは「子ども・子育て支援新制度」であり、民主党政権時代に青写真が描かれた制度が「新システム」と呼び、区別されている。

所申請することが必要であるが、それ以外の認可外施設、新制度に入っていない幼稚園（私学助成で運営）を利用する場合には、支給認定は不要である。そのため保護者はあらかじめ利用したい園が新制度の枠に入っているかどうかを確認しておく必要が生じている。実際には「給付」という利用者補助方式になっているにもかかわらず、旧来の制度同様、事業者に対する補助が行われているかのように見えることも、制度をよりわかりにくいものになっている。

表2は、現在の「新制度」下において、どのような保育施設があり、どれくらいの人数の子どもたちが利用しているかを示したものである。

表2 日本国内の就学前の子どもの施設類型と施設数および利用人数

区分	名称	内容	利用者数 (人)	施設数 (カ所)	
Ⅰ「子ども・子育て支援新制度」に入っている認可施設 (支給認定後、自治体を通して入所申請)	①施設型給付の施設 (都道府県の認可)	認可保育所	2,238,340	27,029	
		認定こども園	幼保連携型	359,423	3,618
			幼稚園型	31,936	807
			保育所型		592
	幼稚園	私学助成で運営される園は除く		64	884
②地域型保育給付の認可施設 (市区町村の認可)	小規模保育		57,293		
	家庭的保育 (保育ママ)		4,256		
	居宅訪問型保育		163		
	事業所内保育		8,734		
Ⅱ「子ども・子育て支援新制度」に入っていない認可施設	幼稚園	都道府県が認可、私学助成で運営	不明	5,127	
Ⅲ 認可外保育施設	企業主導型保育	内閣府が許可・助成	20,284		
	地方単独保育施設	東京都認証保育所など、都などが許可・助成	42,137		
	認可外保育施設	ベビーホテルなど、都道府県に届け出た施設	70,505		

出所：内閣府、厚生労働省「保育分野の現状と取組について」(2017年9月1日)、文部科学省「平成29年度私立幼稚園の子ども・子育て支援新制度への円滑な移行に係るフォローアップ調査の結果」(2017年8月17日)から筆者作成。

さらに、これらの現在存在している保育施設について施設類型、財源、設置基準、配置基準、根拠法、申請方法などについて一覧表としてまとめたものが40-41頁の表3である。

「子ども・子育て支援法」は主に制度に対してどこから財源が充てられるのかという根拠を示した法律であるが、その他にも関連3法が複雑に入り組んでいる。また、カリキュラムなどを示した準則についても「幼稚園教育要領」「保育所保育指針」「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」と3本立てであり、それらを「踏まえる」「則った」「理解する」など、認可されていても準則に従わなくても良い施設があるなど、イレギュラーなことが多く認められている。先進国ではたとえば

イギリスの4歳以下の子どもの統一カリキュラムである「Early Years Foundation Stage (EYFS)」のように、幼保のシステムの違いはあったとしても各国で1つのカリキュラムに統一されているのが一般的である。その中で日本の就学前の子どもの保育・幼児教育のシステムは世界的にも例を見ない複雑な制度になっていると言える。

また、待機児童解消の名目で保育の量の増大を優先したあまり、質の担保の目安となる監査は追いついていない。東京新聞（2018年9月13日朝刊）によれば、特に待機児童が多い、関東の政令市・中核市に保育所の多い東京23区を加えた計37市区について、認可保育所に対する監査がどれくらい行われているかの調査を行ったところ、「一六年度中に行政がいずれかの検査で入った認可保育所は、全三千五百五十八施設のうち千六百四十五施設で、46.2%にとどまった」（<http://www.tokyo-np.co.jp/article/national/list/201809/CK2018091302000164.html>）という、にわかには信じがたい調査結果が報道された。特に東京23区では「全体で24.7%」しか監査が行われていないという。「保育の質が担保されない形での量的拡大と多様な保育サービスの提供は、職場で働きながら子育てもしたいと願う親たちが「ポストの数ほど保育所を」というスローガンを掲げて進めた保育所づくり運動の理念とは、かけ離れていると言わざるを得ない」（吉長：2008：7）という吉長の批判は、そのまま10年後の現在にも当てはまると言えるだろう。「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」（池本2017：60）というのがまさに日本の保育の現状である。42頁表4を見ると、財源や根拠法を含め、日本の就学前の子どもの居場所が極めて複雑な制度改正による「継ぎ足し」によって構築されていることがわかる。

## （2）「子ども・子育て支援新制度」における諸問題

さて、この「子ども・子育て支援新制度」には現在までいくつかの問題点があることを指摘しておきたい。第一には財源の問題、第二には制度設計上の問題、第三には運用上の問題である。それらの問題を解決するためではなく、導入後3年間のうちには前述した「企業主導型保育事業」など、場当たりにさまざまな変更が加えられていることももう1つの大きな問題であると言えよう。

まず第一に財源の問題である。この制度のスタート時には、制度の目標として以下のような文言が掲げられていた。「消費税の引き上げにより確保する0.7兆円程度を含め、追加の恒久財源を確保し、すべての子ども・子育て家庭を対象に、幼児教育、保育、地域の子ども・子育て支援の質・量の拡充を図る」（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」平成30年5月より）。

この制度の導入が3党合意によって決まった2012年8月の時点においては、この制度の財源として消費税を充てることが予定されていた。2014年4月に5%から8%へ、さらに2015年10月には10%にまで引き上げられる予定であり、2014年から15年までに引き上げられた2%分の中から0.7兆円が子ども・子育てにかかる財源として確保され、「幼児教育、保育、地域の子ども子育て支援の量・質の拡充を図る」予定であった。財源として消費税が充てられるということは、つまり子どもや子育てに対する支援が正式に「社会保障」として位置づけられたということである。実際、『平成26年版 少子化社会対策白書 第2節「子ども・子育て支援新制度」の施行に向けた取組【特集】』には「2012（平成24）年3月に、政府が平成24年通常国会（第180回国会）に提出した



表3 就学前の子どもたちの居場所をめぐる制度構築

財源	私学助成		子ども・子育て支援制度			
			施設型給付			
施設種類	幼稚園		認定こども園			
			幼稚園型	幼保連携型	保育所型	地方裁量型
根拠法	学校教育法	学校教育法 子ども・子育て 支援法	認定こども園法 子ども・子育て支援法			
設置基準	幼稚園設置基準		幼稚園設置基準	幼保連携型認定 こども園の学級の 編制、職員、設備 及び運営に関する 基準	児童福祉施設の 設備及び運営に 関する基準	認可外保育施設と 同じ
	幼稚園教育要領 学校保健安全法		幼稚園教育要領・ 学校保健安全法	幼保連携型認定 こども園教育・ 保育要領	保育所保育指針	
ガイドライン の適用	必要に応じて 踏まえる		あり			
5歳児	1号認定	1号認定	1号認定・2号認定			
4歳児						
3歳児						
満3歳	↓	↓	3号認定			
2歳児						
1歳児						
0歳児						
施設の特徴・ メリット・ デメリット	園庭がある。 基本保育時間は4時間程度。 「預かり保育」の時間は 園による。 長期休暇（夏・冬・春）がある。		幼稚園が認定こども園になった施設。 2号認定に対応して長時間保育を行い、長期休暇の間も保育園と同じ保育を行っている。 0～2歳までの保育を行っていないことも。	幼稚園と保育所の両方の高い基準をとっている。園庭も給食もある。	保育所が認定こども園になった施設。基本的には保育所と同じだが、長時間保育が必要ない1号認定の子どもも預かる。	認可外保育施設が、都道府県に申請して認定こども園になった施設。基本的に認可外保育所なので基準もゆるくなりがち。
	配置基準	3～5歳は1学級あたり専任教諭1人（1学級の幼児数は、35人以下が原則）		0～2歳は保育所基準 3～5歳短時間児は幼稚園基準 長時間児は保育所基準	0～2歳は保育所基準 3～5歳は保育所基準にした上、1学級あたり専任教諭1人	保育所基準
職員資格		幼稚園教諭（一種・二種・専修）		0～2歳は保育士 3～5歳は幼稚園教諭・保育士		
申し込み方法	園に直接申し込み		園に申し込む 入園決定後に支給認定を受ける	1号認定（幼稚園部分）については、園に直接申し込む 2・3号認定（保育園部分）については自治体に申請	園に申し込む 入園決定後に支給認定を受ける	

子ども・子育て支援制度					認可外保育施設		
施設型給付	地域型保育給付				内閣府補助	地方財源	補助なし
保育所	小規模保育事業	家庭的保育事業	居宅訪問型保育事業	事業所内保育事業	企業主導型保育	地方単独保育施設（認証保育所など）	その他（認可外保育施設）
児童福祉法 子ども・子育て支援法	子ども・子育て支援法				児童福祉法		
児童福祉施設の設備及び運営に関する基準	条例による				認可外保育施設指導監督基準		
保育所保育指針	幼稚園教育要領・保育所保育指針に則った				保育所保育指針を踏まえる	保育所保育指針を理解する	
あり					参考		
2号認定	2号認定				認定不要	認定不要	認定不要
3号認定	3号認定	3号認定	3号認定	3号認定			
園庭がなくても、近隣に代わりになる公園などがあれば認可される。長時間保育を行い、長期休暇はない。休日保育・年末保育などもある。	0～2歳の子どもを最大19人まで保育。3歳以上の連携施設があれば良いがない場合は再度保活が必要。	いわゆる「保育ママ」。個人の家庭で、あるいは複数の保育ママが連携して保育を行う。	保育者が自宅に来て、自宅でも保育してもらう。特別な事情があり、家に来てもらわなければならない子どもがメインの対象。	事業所の中に作られ、地域の子どもたちも利用できる保育所。認可なので利用するには「認定」を受けることが必要。	内閣府が主導して、企業や学校などさまざまな事業所の中に作る認可外保育施設。地域型保育事業の中の「事業所内保育所」とは違う。地域の子どもたちの枠は施設による。	東京都認証保育所など、自治体が独自の補助金で運営している認可外保育施設。	夜間やお泊まりに対応するベビーホテルや、さまざまなタイプで子どもを預かる施設。都道府県で監査を行う。
保育所基準	保育所基準	0～2歳児3：1補助者を置く場合5：2	1：01	保育所基準（19人以下の場合には配置基準+1名以上、最低2人配置）	保育所（定員20人以上）の配置基準+1名以上、最低2人配置	保育所基準に準じて、自治体が設定	保育所基準に基づき最低2人配置
保育士	A型・B型・C型のタイプによって異なる	家庭的保育者（+家庭的保育補助者）	保育士、または市町村長が認める者	保育士（19名以下の場合、小規模A・B型と同様に資格者1/2以上）	保育従事者の1/2以上が保育士	常勤職員（保育士等）は6割以上など、認可に準ずる基準を自治体が設定	保育士が望ましいが特に基準無し
自治体に申請					園に直接申し込む	園に直接申し込む	園に直接申し込む

出所：猪熊・寺町 2018。

表4 保育所と小規模保育所の比較

	保育所	小規模保育事業		
		A型	B型	C型
職員数	0歳児3:1 1・2歳児6:1	保育所の配置基準 +1名	保育所の配置基準 +1名	0~2歳児3:1 (補助者を置く場合、 5:2)
資格	保育士 ※保健師又は看護師 の特例有(1人まで)	保育士 ※保育所と同様、 保健師又は看護師の 特例を設ける	1/2以上保育士 ※保育所と同様、 保健師又は看護師の 特例を設ける ※保育士以外には 研修実施	家庭的保育者 ※市町村長が行う研 修を修了した保育士、 保育士と同等以上の 知識及び経験を有す ると市町村長が認め る者
保育室等	0歳・1歳 乳児室 1人当たり1.65㎡ ほふく室 1人当たり3.3㎡ 2歳以上 保育室等 1人当たり1.98㎡	0歳・1歳児 1人当たり3.3㎡ 2歳児 1人当たり1.98㎡	0歳・1歳児 1人当たり3.3㎡ 2歳児 1人当たり1.98㎡	0歳~2歳児 いずれも1人3.3㎡
給食	自園調理 ※公立は外部搬入可 (特区) 調理室 調理員	自園調理 (連携施設等からの 搬入可) 調理設備 調理員	自園調理 (連携施設等からの 搬入可) 調理設備 調理員	自園調理 (連携施設等からの 搬入可) 調理設備 調理員
利用定員	20人以上	6~19人	6~19人	6~10人経過措置あり
連携施設		連携施設の設定が必要 特例・経過措置あり	連携施設の設定が必要 特例・経過措置あり	連携施設の設定が必要 特例・経過措置あり

出所：内閣府，子ども・子育て支援新制度 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/faq/pdf/jigyousya/s2.pdf>（最終閲覧2018年10月2日）。

「子ども・子育て関連3法案」は、国会審議による修正等を経て、同年8月10日に成立し、8月22日に公布された。子ども・子育て関連3法に基づく子ども・子育て支援新制度は、社会保障・税一体改革の一項目として、消費税率の引き上げによる財源の一部を得て実施されるものであり、2015（平成27）年度から本格施行する方針の下、取り組んでいる」として、新制度が「社会保障・税一体改革」の一項目であることが明記されている。

ところが景気の好転が見られなかったことから2015年10月の消費税10%への引き上げは見送られ、本来確保されるはずであった0.7兆円のほか、さらに上乗せで必要とされた0.4兆円も確保されず、新制度は「量の拡充」と「質の向上」のどちらを優先するかを迫られた。結局、少子高齢化による労働力不足という背景から女性の就労率を上げる「女性活躍」を実現するために、まずは「量の拡充」としての待機児童解消が優先されることになった。その後、結局2018年時点でも消費税10%引き上げは実現せず8%のままである。本来、財源となるはずであった0.7兆円は確保されないまま、制度は走り続けている。消費税を財源に充てることができていないことで制度的にも「社会化」は中途半端なままである。しかし、制度の成立時に配布された資料と同様、現在でも

「消費税の引き上げにより確保する 0.7 兆円程度を含め、追加の恒久財源を確保し」という文言について訂正は行われていない。

第二に制度設計上の問題である。1 つには「保護者」の位置づけである。「子ども・子育て支援新制度」を支える「子ども・子育て関連 3 法」の趣旨として、「保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進」（内閣府 2018, 下線筆者）することと明記されている。この子ども子育て支援新制度は「すべての子ども」を対象にするという「社会化」の様相を提示しつつ、一方でわざわざ「保護者」が「子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識」を提示するという矛盾からスタートしているのである。井上（2012：34）は「子育ての社会化」について、「1 子育ての社会化において、親による養育責任が顕在的に位置づけられることは相対的に少ない。2 親による養育責任が顕在的に位置づけられるさいには、親による養育責任はわが子を育てることであると位置づけられる場合と、親による養育責任はわが子を含む次世代を育てることであると位置づけられる場合の 2 とおりがある。3 親による養育責任はわが子を育てることであると位置づけられる場合、親役割の遂行が強調されることになる」と分析しているが、現在の日本ではまさに「親による養育責任が顕在的に位置づけられ」ているのである。井上の 3 の指摘にあるように、ここでは「わが子を育てること」が親による養育責任であることをあえて言及されているのであり、「親→子」という絶対的な関係が第一と定義されている。「親」のいない子、「親」の下で育つことができない子どもは多数存在し、彼らに対する社会的養護の必要性は社会的に理解されているにもかかわらず、この法律の文言にはそういった問題意識は感じられない。

制度設計上の 2 つ目の問題は、「利用者は誰なのか」という点である。老人自身の状況を把握して要介護度を付ける介護保険制度とは違い、「子ども・子育て支援新制度」では本来の利用者であるはずの「子ども」に関しては年齢のみが関係し、その「保護者」の就労などの状況を把握して支給認定が行われる。待機児童が多い地域では、国が決めた就労時間などの制限（表 1 参照）による認定のほかに、市区町村独自の「指数」が加わり、その両方で入園希望者の中から必要度の高い人が選抜される仕組みとなっている。たとえば次頁表 5 は東京都世田谷区の保育園の入園にかかる「指数」（保育園の利用基準）である。子どもの父母それぞれに 50 点の持ち点があり、就労時間によってその持ち点に変化する。そこから調整指数（次々頁表 6）を利用して点数を出す。

現在では夫婦の持ち点が 109 点以上なければ 0～1 歳での入園が難しいと言われている。夫婦それぞれが「週 5 日以上勤務し、週 40 時間以上の就労を常態」とする場合には、持ち点については最高点の 50 点が与えられる。その 50 点を取るために週 40 時間働くとするとも月あたり 160 時間以上の勤務が必要になる。国の定めた認定基準で 1 日最大 11 時間まで子どもの保育が保障される「保育標準時間」の支給認定が得られるのは月 120 時間以上の就労であるが、世田谷区では月 120 時間の就労では 35 点しか与えられない。夫婦とも 35 点では合計 70 点であり、支給認定が得られたとしても、保育園には入れない、という状況が生じてしまう。つまり、就労時間が長い人ほど、子どもが保育園に入園しやすいということになる。親の労働時間が延びることで、子どもの保育時間も延びる。実際には満点の週 40 時間以上の勤務をしている人であれば、11 時間の保育時間では足りないかもしれず、さらに追加料金を支払って延長保育を利用する必要が生じる。

表5 世田谷区における保育の利用基準（平成31年度用）

番号	類型	保護者（父母）の状況		利用基準指数	利用期間		
		細 目					
1	居宅外労働	外勤 居宅外自営	週5日以上勤務し、かつ、週40時間以上の就労を常態		50	最長就学前まで	
			週5日以上勤務し、かつ、週37時間以上の就労を常態		45		
			週4日以上勤務し、かつ、週35時間以上の就労を常態		40		
			週4日以上勤務し、かつ、週30時間以上の就労を常態		35		
			週3日以上勤務し、かつ、週25時間以上の就労を常態		30		
			週3日以上勤務し、かつ、週20時間以上の就労を常態		25		
			週3日以上勤務し、かつ、週16時間以上の就労を常態		20		
2	居宅内労働	居宅内自営	週5日以上勤務し、かつ、週40時間以上の就労を常態		50	最長就学前まで	
			週5日以上勤務し、かつ、週37時間以上の就労を常態		45		
			週4日以上勤務し、かつ、週35時間以上の就労を常態		40		
			週4日以上勤務し、かつ、週30時間以上の就労を常態		35		
			週3日以上勤務し、かつ、週25時間以上の就労を常態		30		
			週3日以上勤務し、かつ、週20時間以上の就労を常態		25		
			週3日以上勤務し、かつ、週16時間以上の就労を常態		20		
	内職	週4日以上、かつ、週30時間以上の就労を常態		20			
		月48時間以上の就労を常態		15			
				15			
3	出産	出産前後の休養のため保育にあたることができない場合		15	5か月以内 (出産予定月をはさんで前後各2か月以内)		
		入院1か月以上		50			
	疾病	居宅内療養	常時病臥			50	
				精神性		精神障害者保健福祉手帳所持程度	50
				上記以外の程度		30	
			一般療養	安静を要する状態(常時病臥に至らない程度)		30	
		通院加療を要する状態	20				
障害	身体障害者手帳1・2級、聴覚障害者3級以上、精神障害者保健福祉手帳所持、愛の手帳所持		50				
	身体障害者手帳3級、聴覚障害者4級以下所持		30				
	身体障害者手帳4級以下所持(聴覚障害を除く)		20				
4	介護	施設等付添	週5日以上、かつ、週30時間以上の付添い		50	最長就学前まで	
			週5日以上、かつ、週20時間以上の付添い		45		
			週4日以上、かつ、週24時間以上の付添い		40		
			週4日以上、かつ、週16時間以上の付添い		35		
			週3日以上、かつ、週18時間以上の付添い		30		
			週3日以上、かつ、週12時間以上の付添い		25		
	介護	重度障害者等の全介護		50			
		常時観察と介護(食事・排泄・入浴の介護)を必要とする場合(全介護を除く)		40			
	上記以外の場合		20				
5	災害	災害等による家屋の損傷、その他災害復旧のため、保育にあたることができない場合		50	最長就学前まで		
6	求職	就労内定 開業予定	週5日以上勤務し、かつ、週37時間以上の就労を常態		30	1か月以内	
			週4日以上勤務し、かつ、週35時間以上の就労を常態		25		
			週4日以上勤務し、かつ、週30時間以上の就労を常態		20		
			週3日以上勤務し、かつ、週25時間以上の就労を常態		15		
			週3日以上勤務し、かつ、週20時間以上の就労を常態		10		
			月48時間以上の就労を常態		10		
7	その他	就学等 不存在等	求職のため、外出を常態		10	3か月以内	
			就学・技能習得等のため、保育にあたることができない場合		※①		
			死亡、離婚、行方不明、拘禁、離婚を前提とした別居等		50		
			子の出生日に保護者のいずれかが満18歳未満の者で、かつ、保育が必要な場合		※②		
前各号に掲げるもののほか、区長が明らかに保育が必要と認める場合		※②					

出所：世田谷区「保育園の申込み等について」[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/129/1809/d00005740\\_d/fil/riyokijyun.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/129/1809/d00005740_d/fil/riyokijyun.pdf) (2018年10月2日最終閲覧)。



表6 世田谷区における保育の調整指数

番号	条 件	調整基準 指数	
1	生活保護世帯	+10	
2	ひとり親世帯(同居親族がない)または父母不存在	+20	
3	ひとり親世帯で同居親族がいるが保育にあたることができない場合	+10	
4	父母のどちらかが単身赴任である世帯	+3	
5	就労実績が1年以上の場合	+2	
6	申込児の産休明け、または育休明け予定の場合(4月1日入園希望者については申込締切日の翌日から3月までの復帰者を含む)	+5	
7	育休取得により、利用調整の対象となる保育施設・事業を一時退園し、育休明けに再入園の場合	+20	
8	保護者が申込児を自宅で保育している場合(産休・育休中は除く)	-6	
9	保護者が申込児を自宅外で保育している場合	-1	
10	就労内定者で1月中に就労開始する場合(4月1日入園予定に適用)	+3	
11	就労内定者で2月中に就労開始する場合(4月1日入園予定に適用)	+2	
12	就労内定者で3月中に就労開始する場合(4月1日入園予定に適用)	+1	
13	保護者が身体障害者手帳3級で、保育に著しく負担がかかる場合	+5	
14	保護者が身体障害者手帳4級以上、精神障害者保健福祉手帳または愛の手帳を所持している場合	+1	
15	同一世帯内に全介護が必要な重度の障害を有する世帯員(申込児は除く)がいる場合	+2	
16	申込児が障害を有するために、通所施設に通所、または病院に通院し、保護者の就労が制限されている場合	+10	
17	入園希望月に申込児以外の子について産休中であり、その産休明けに続けて育児休業を取得する場合	-5	
18	同居の祖父母(65歳未満)その他親族等が申込児の補完的な保育を行うことができる状態にある場合	-6	
19	申込児(転園申込児を含む)以外の兄弟姉妹(卒園予定児を除く)が在園中または同時申込み中の場合	+5	
20	申込児を保育室、保育ママ、認証保育所、ベビーシッター等の認可外保育施設に有償で預けていることを常態としている場合	0歳児クラス申込みの場合	+5
		上記以外の場合	+6
21	申込児を別居親族(保護者の就労先以外)に有償で預けていることを常態としている場合	+1	
22	申込児を幼稚園に在園させることを常態としている場合	+1	
23	特別な事情による転園(兄妹別園・遠距離・転勤・転職・転居・転入・延長申込に伴うなど)	+3	
24	父または母に加え同一世帯の祖父母も看護等が必要な状態となり、緊急保育を2か月を超えて利用している場合	+2	
25	認定こども園在園児で、認定区分が1号から2号に切り替わり、引き続き同じ認定こども園のみの利用を希望する場合	+20	
26	年齢上限がある区内の保育所等(利用調整の対象となる保育施設・事業に限る)の最終年齢クラスを卒園し、引き続き区内の保育所等の利用を申込み場合(卒園後の受け入れ先が確保されている場合を除く)	+20	
27	就労の証明・申告内容に対して、勤務実績または収入実績に整合性がない場合	-10	
28	兄弟姉妹が在園児または卒園児であって、当該児童に係る保育料または延長保育料のいずれかが保育の利用申込締切日現在、正当な理由なく3か月以上滞納されている場合	-20	
29	区外在住者(転入予定者を除く)で勤務地が区内の場合	-10	
30	区内の保育施設等に月20日以上かつ1日6時間以上勤務している保育士・保育教諭が、申込児の入園が決まらないことにより、産休または育休から復帰できず、区内の保育施設等の運営に深刻な影響がある場合(4月1日入園の二次選考のみ適用)	+2	

出所：同上 [http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/129/1809/d00005740\\_d/fil/tyoseikijyun.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/129/1809/d00005740_d/fil/tyoseikijyun.pdf)。

ここでは世田谷区の具体的な点数を例に挙げたが、ほかにも待機児童が多い都市部では、親の労働時間が長い人ほど認可保育所や認定こども園に入所するためのポイントが高く、入りやすいため、在園児のほとんどが延長保育を受けているような園もある。今から3年前に、筆者が東京、愛知などの保育園園長5名と懇談した際に「0歳児で夜20時までの延長保育を受けている子どもがいるか」という問いに対し、すべての園で複数の0歳児が20時までの保育を受けている、という回答を得た。世田谷区など東京都内では公立あるいは民間の認可保育園で夜10時過ぎまでの保育を行っている園もある。つまり「子ども・子育て支援新制度」では園に通って保育を受けるのは子どもたちであるにもかかわらず、実際には親たちの働き方によって、子どもが保育園に入れるかどうかが決まるということである。これは老人自身の状況を認定する介護保険制度とは全く異なる点である。本来、親の働き方とは関係無く、日中、あるいは夜にかけての保育が必要な子どもがいるはずであるが、この制度の設計にはその視点が欠けている。親の就労状況が子どもの保育の状況にそのままつながることで、大企業で正規で働いている親たちにとってはさしたる問題はないかもしれないが、非正規雇用で時給計算で働いている親たちのほうが、より長く働かなければ子どもを保

育園に預けるためのポイントが低くなって預けにくいという問題がある。小さな子どもがいて、病気などで休むことがそのまま勤務時間に直結してくると、どうしても保育園には入りにくくなるという本末転倒なことになってしまうのである。

第二の問題である制度設計上のもう1つの問題点は、「すべての子ども」としながら施設型給付・地域型給付という実際に財源が使われる子どもの中に含まれていない子どもが存在するという点である。1～3号認定に相当しない子どもとして、「0～2歳の家庭で育てている子ども」があるが、この子どもたちは保育施設を利用しないため、給付が一切支払われない。これは「すべての子ども」という大前提とは矛盾している点である。この子どもたちが3歳以上になったときに通うのは多くの場合幼稚園であるが、幼稚園の側ではこの子どもたちについて独自に「0号」「4号」などと呼んでいることもあるくらいで、本来はこの「0～2歳までの家庭で育てている子ども」も認定の枠組みに入れて、地域の子育て支援施設や、保育園・幼稚園などの保育施設を給付によって利用することができるように変更していくべきである。

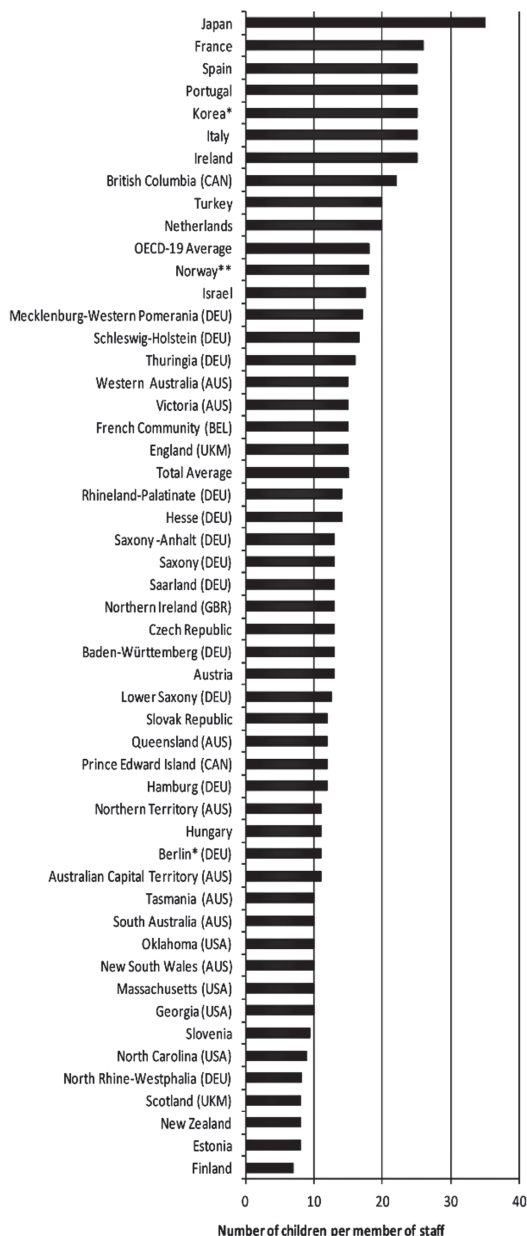
「子ども子育て支援新制度」における第三の問題として運用上の問題を挙げたが、1つには「給食」の問題がある。たとえば認定こども園において、1号認定の子ども（3～5歳、長時間保育は不要）と2号認定の子ども（3～5歳、長時間保育が必要）では、1号の子どもについて

表7 日本とイギリスの配置基準の比較

年齢	日本		イギリス
	保育所	幼稚園	
0	3 : 1	—	3 : 1
1	6 : 1	—	3 : 1
2	6 : 1	—	4 : 1
3	20 : 1	(35 : 1)	8 : 1
4	30 : 1	(35 : 1)	8 : 1
5	30 : 1	(35 : 1)	—

出所：筆者作成。

図2 OECD諸国における3～5歳の配置基準比較グラフ



出所：Starting Strong III, [http://www.forpedi.com.br/downloads/forpedi\\_anexo\\_0509121501208.pdf](http://www.forpedi.com.br/downloads/forpedi_anexo_0509121501208.pdf) (最終閲覧 2018 年 10 月 2 日)。

ては給食費を実費で保護者が負担しなければならないが、2号認定の子どもについては制度の「公定価格」に給食も含まれているため、実費を負担する必要はない<sup>(8)</sup>。さらに、職員配置についても課題がある。「子ども・子育て支援新制度」においては「質の改善」ということで、幼稚園や保育所、認定こども園などの職員配置の改善が目標とされたが、前述したように財源としての消費税アップが実現しなかったため、配置基準が改善されたのは3歳児のみであった。3歳児の配置基準は保育園では20:1、幼稚園では最大35:1であったが15:1にした園にはインセンティブが与えられることになった。とはいえ、ヨーロッパ、カナダなど先進国では3歳以上児でも8:1程度が一般的な配置である（前頁表7参照）。15:1にしたとしても、日本は3歳以上の配置基準についてはOECDの中で最低である。実際には施設ごとの運用で、もう少し小さなグループでの保育を行っているところもあるが、公定価格で定められているのがこの配置基準であるので、それ以上職員を配置する場合には、自治体からの補助がない限り、施設の持ちだしになってしまう。前頁図2を見るとわかるように、日本はOECD諸国の中で飛び抜けて1人あたりの先生が見る子どもの数が多い。先進国で35:1などという配置をしているところは他にはないのである。ニュージーランド教育省の報告書によれば、米国NICHHD（National Institute of Child Health and Development）が「何か1つだけ、保育の質の向上のために選ぶとしたら、配置基準を選ぶのが理想的」として述べている。日本の配置基準の改善は必須である（Ministry of Education, New Zealand 2011）。

### 3 子ども・子育て支援新制度と「市場化」

#### (1) 日本の保育と市場化

「日本では介護サービスの提供システムは、今日でも利用者補助の準市場を中核において構築されており、この点は、障害者福祉サービスも同様である。さらに2015年実施の「子ども・子育て支援新制度」により、それは保育サービスにまで広がった」（平岡2017:78）とされる。実際、2000年の介護保険導入と同時に、福祉に営利企業が参入できるようになったが、保育の分野はなかなか営利企業に門戸を開かず、実際に営利企業が拡大してきたのは、2013年に多くの営利企業を参入させて表向きには待機児童ゼロを実現した「横浜方式」が礼賛されてからであろう。その「横浜方式」について「市場化」と見る論考も多いが、「市場化」の定義について平岡（2017）は、「サービス利用者（またはその代理人としての政府）による事業者の選択と、事業者間の競争のメカニズムを導入すること」としている。「子ども・子育て支援新制度」においては、確かに準市場の利用者補助型で制度構築がなされており、実質的にサービス利用者（あるいは政府、自治体）が事業者を選択することはできないことから、厳密には「市場化」とは呼べず、あくまでも「準市場化」であろう。

一般的に日本において拡大解釈されて「保育の市場化」として論考されているのは、主として営利企業が設置・運営する認可保育所のことである。営利企業が設置・運営する認可保育所は2013

(8) ただし、米飯やパンなどの「主食」については保育所の3歳以上児については国の補助に含まれていないため、自治体や施設によっては持参、もしくは実費徴収になっているところもある。自治体や施設によっての違いが大きい。

年以降、じわじわと拡大してきている。2013年時点では池本（2013）によれば「認可保育所全体の1.6%、私立認可保育所の2.8%」にすぎないとしていたが、2015年段階では少し増えて4.1%になった。東京が最も高く13.8%、神奈川10.1%と、地域による差が大きい。信用調査機関である帝国データバンクの2016年6月17日の調査報告では「株式会社等の保育所経営参入、7.3%にとどまる」とあり、営利企業による保育が年々増加しつつあるのは事実である。

また、「子ども・子育て支援新制度」の枠に入っていない認可外保育施設については市場化についての論考がなされていない。認可外保育施設においては利用者が事業者を選び、事業者間の競争のメカニズムが働いていることは確かであり、表で議論されてこなかっただけで、日本にもイギリス同様「保育市場」は存在していることになる。前述したように、現在日本国内にある認可外保育施設としては、内閣府が許可、助成を行っている企業主導型保育（子ども数20,284人）、東京都認証保育所など自治体が許可し助成を行っている自治体単独補助保育施設（子ども数42,137人）、そしてベビーホテルなどの完全な認可外保育施設（子ども数70,505人）となり、そこにいる子どもは、すでに市場化された保育のなかにいる、と言って良いだろう。また、幼稚園は「学校」なので営利企業の参入は認められていないが、多くは学校法人による運営であり、そこには確実に法人間の「競争」と、親による選択という「市場化」に近い状態にある。つまり、日本における「保育市場」は決して小さいとは言えないのである。

## （2）企業主導型保育事業の導入

「保育市場」に近い状況にある認可外保育施設ではあるが、2016年4月から「子ども・子育て支援新制度」の中に新たに位置づけられたのが「企業主導型保育事業」である。『平成30年版少子化対策白書』によれば、この制度は「2015年11月に、「待機児童解消加速化プラン」に基づく2017（平成29）年度末までの保育の受け皿整備目標を40万人分から50万人分に上積みしたことを受け、2016（平成28）年通常国会（第190回国会）において、事業所内保育業務を目的とする施設等の設置者に対する助成及び援助を行う事業（企業主導型保育事業）等を創設するとともに、一般事業主から徴収する拠出金の率の上限を引き上げる等の子ども・子育て支援法の改正を行い、同年4月から開始したこの「企業主導型保育事業」により、更なる保育の受け皿整備を進めている」<sup>(9)</sup>と記されている。

待機児童解消の目玉として、急遽「子ども・子育て支援新制度」に組み入れられた企業主導型保育事業であるが、これにも多くの問題がある。第一に内閣府が関与し、公益財団法人児童育成協会<sup>(10)</sup>が管理するという認可外保育であり、自治体の設置計画に入っていないという点である。本来、子ども・子育て支援新制度では、保護者が支給認定を受けることで各自治体は地域ごとの細かな保育ニーズを把握し、保育園の設置計画を立てるのだが、企業主導型保育事業は、自治体が事前に把握することができず、多くは開園後に把握している。各自治体に設置されている子ども子育て会議での承諾を得て、自治体がいいねいな保育園の設置計画を立てたのに、企業主導型保育がいき

(9) 内閣府、平成30年版少子化社会対策白書、第1章重点課題、[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2018/30webgaiyoh/html/gb2\\_s1-1.html](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2018/30webgaiyoh/html/gb2_s1-1.html)（2018年10月3日閲覧）。

(10) 閉鎖された旧「こどもの城」の運営団体。



なりできることでその計画が無駄になってしまうことがある。

第二に、監査がゆるく、誰でも申請すれば監査なしで開園できてしまい、悪質な業者による劣質な保育施設が乱立する危険があるという点である。実際に、この企業主導型を開設した事業主から「誰も現地を見に来ずに、申請が通ってしまった。自治体単独助成の園を開園したときでも、このようなことはなく、必ず現地を見に来ていた。こんなに簡単に申請が通るのはある意味、怖い」という話を聞いた。また、そのように申請は楽に通るにもかかわらず、実際に開園してから運営費が下りるまでに相当時間がかかることから「借金をして運営しなければならなくなった」という事業主の話も聞いた。

第三に、設置基準は国の最低基準よりも低く、保育士の配置も6割でよいことになっている。これはある意味、国が自ら最低基準を破壊しているに等しい。すでに1回目の「監査」<sup>(11)</sup>が行われたが、その監査結果を見ると非常に劣悪で危険な保育施設が乱立している現実がわかる。子どもの命が危険にさらされているのではないかという心配がある。

### (3) 利用者補助方式と投資

前項で記したように日本で「市場化」の先鞭を切ったと論考されている「横浜方式」だが、実際にはそれは小泉政権の「民営化」の方針や、保育運営費の一般財源化を受けて横浜市が2004年度から毎年4カ所の公立保育所を、実質的には「売却」する形で「移管」という民営化を進めてきたことに始まっている。当初、社会福祉法人がその民営化を引き受けてきたが、手を挙げる社会福祉法人は少なくなり、横浜市は九州全土の認可保育園に手紙を出して移管受託の依頼をしてきたほどであった。そのため、結局は社会福祉法人ではなく、社内に民営化受託の専門部署を設けられる営利企業が力を付けて民営化移管の多くを引き受けることとなった。その「横浜方式」により2012年度1年間で増えた74の認可保育所のうち40園が企業による保育所であった。ていねいな保育を行っている営利企業もあるが、ファミレスや居酒屋チェーンを拡大するかのようになり、次々と保育所を増やしていった園もある。

最近では「ブラック保育園」という言葉が生まれ、さまざまな園での「闇」が明らかになってきているが、横浜方式の中心となっていた国内最大手の保育企業「N社」では、開園時期の遅れ、産業廃棄物処理施設に隣接する保育所建設、短期間のうちに施設長（園長）を含む常勤職員全員が退職または系列園へ異動した事例、近隣の公園への子ども置き去りなど（『週刊文春』2013年7月11日号、筆者執筆）があった。

こういった大手のチェーン認可保育園が、地方の保育士養成校にいる多くの学生を青田買いし、首都圏に連れて行ってしまふ。N社でも内定を得た学生に1人毎月1万円を支給するなどしていた時期もあった。資格を取得していない人を採用し、社内で勉強させて保育士資格を取得させる、といった取り組みも行われていた。そうして年間1,000人といた保育士の大量採用を行ったものの、結局、現場を管理する上層部は保育がわからないことから現場を理解することができず、保育者が

(11) 公益財団法人児童育成協会「平成29年度企業主導型保育事業指導・監査実施要領に基づき立入調査を行った結果」[http://www.kigyounaihoiku.jp/wp/wp-content/uploads/2018/03/tachiiri\\_chosa\\_kekka\\_4-9\\_02.pdf](http://www.kigyounaihoiku.jp/wp/wp-content/uploads/2018/03/tachiiri_chosa_kekka_4-9_02.pdf)（2018年10月3日閲覧）。



大量に退職し、二度と保育現場に戻らなくなる。この大量採用、大量退職の状況が保育士不足を生み出す1つの原因であるはずだ。

また、「市場化」ということとは別に現在の営利企業の参入が問題だと考えられるのは、営利企業が保育に参入することで保育園という公金で成り立つ「資本ストック」を形成し、それを元に新たな投資（投機）を行うことができるという点である。たとえば、N社では保育士などへの「持株会」への加入強要が行われており、社長は社員研修の時間の約4分の1程度を持株会についての説明と勧誘に割いて説明していた。複数の元保育士から「持ち株会への加入を保留したところ、私が働いている園に社長が来て、別室で持株会に加入するようにと強く説得された」という話を聞いている。創業社長A氏はスキャンダルによって辞任に追い込まれ、創業当時から元社長の部下として働いてきたナンバー2のB氏が次の社長になったが、A氏が株主総会でB氏の追い落としのための株主投票を行ったり（投票の結果、B氏が残った）、その後もB氏を追い落として新たな現社長C氏を立てたり、投資会社を使ったM&Aを仕掛けたりするなど、「子どもの最善の利益」を目指すべき保育企業とは思えない生臭い事態となっている。この状況は「保育園」という資本ストックの奪い合いにしか見えない。株式会社にとっては株価上昇や配当による株主への利益還元が必須であるが、さらに売り上げを元に投資をすることもある。国からの運営費で保育園が運営されていた旧制度の下では、営利企業の参入が許されたとしても、保育の利益は公金であり、それを投資に回すことができなかった。ところが「子ども・子育て支援新制度」においては、施設の運営費はすべて国から利用者である親に渡される給付<sup>(12)</sup>であり、その資金を投資に回しても問題はない。事業者が運営する園が多ければ多いほど、資金は豊富になっていく。つまり、営利企業にとって園は資産なのである。「待機児童解消」という大義を目くらましに掲げながら運営する園を増やし投資して利益を上げていくことが今の制度では容易にできる。利益が子どものためではなく、株主や企業のために使われていく現状を、今の制度では止めることができない。認可保育施設に限っては、自治体などの公的組織が関わって参入に関与することで完全なる市場化は阻止され、準市場が保たれているが、実際には認可保育施設であっても営利企業が運営していれば公的資金を「保育」という制度を通してロンダリングし、私的な資金として「投機」することが認められている。これは大きな問題ではないだろうか。

#### (4) 社会福祉法人の肥大化

角・高橋（2017）は「準市場化」という視点から、社会福祉法人与行政との間でぶつかり合いながら作り上げてきた日本の保育が、株式会社の参入でそれぞれの「役割分担」的に変わったというインタビュー調査を行っているが、現在では、社会福祉法人の中にも巨大法人化しているものもあり、会計も企業会計が取り入れられつつあり、営利企業との境目が曖昧になってきている。かつては「非営利」の立場から「善」と見なされていた社会福祉法人も、実際には利益を上げることに走ることができることがわかってきている。たとえば、2016年、兵庫県芦屋市に本部を置く社会福

(12) 法定代理受領方式で自治体が預かる形であるため、一見、旧制度上での保育運営費と同じに見えるが、実際にはお金の種類が違う。給付は親が施設に支払ったものと見なされるため、そのお金を何に使うかは事業者の自由である。投資も可能である。

社法人夢工房が1億4千万円以上もの補助金を不正に受給していたことが発覚し、テレビや新聞のニュースでも大きく取り上げられた。本来、社会福祉法人は保育の実施責任がある自治体から委託を受け、税金からなる公金を投入して運営されている公的な組織であるはずだが、実際には家族経営であることも多く、コンプライアンスやガバナンスの考え方すらない中で、理事長の裁量次第で補助金を私的に流用し、私腹を肥やしている一族が存在することがわかってしまったといえる（猪熊2018）。

2017年9月8日第31回子ども子育て会議において「平成29年度保育所・幼稚園・認定こども園等の経営実態調査について」（資料9-1）<sup>(13)</sup>「平成28年度保育所・幼稚園・認定こども園等に係る実態調査等の集計結果概要について」（資料9-2）<sup>(14)</sup>という2つの資料が提出されたが、これらの資料によれば、平成28年度の保育所の収支差額は7.6%とされている。平成29年度の保育所の収支差額は5.1%である。さらに29年度の数字から調査対象事業以外の事業（延長保育事業・一時預かり事業・地方単独事業）を抜いた収支差額の推計は2.2%となっている。また1施設の保育所の利益差率の平均が3.9%であるのに対し、5施設以上ある法人は7.6%となっている。つまり、多くの施設を持てば持つほど、利益差率が高くなることがわかっている。大規模社会福祉法人は、どんどん大規模になり、高い利益差率を上げていくようになる。

これまでは「社会福祉法人」vs.「営利企業」といった構造があったが、よく現実を見ると「社会福祉法人」の中でもいくつの施設を持っているかによって、差が大きくなっていることもわかっている。たとえば、ある大規模社会福祉法人のホームページに小さく掲載された財務諸表には、常勤役員が各施設ごとに受け取ることができる報酬の上限が「1,500万円」、さらにはその報酬総額の上限が「7,000万円」と記されている。理事や評議員が認めていることであれば法的には問題はないかもしれないが、公的な存在である社会福祉法人において、法人の年間の総収入が20億円近くあり、役員が7,000万円まで許されているのである。これは本来の「社会福祉法人」の姿なのであろうか。「営利企業」に近い社会福祉法人の存在が法的に許されている今、それらをどのように管理していくのかも今後の日本の保育の大きな課題であろう。

## 4 「待機児童」なき後の日本の保育

### (1) 親による「選択」と直接契約

野村総合研究所が2018年4月16日～4月18日の3日間、全国の未就学児を持つ女性3,688人に加え、全国の未就学児を持つ女性のうち、子どもが今年4月から新たに保育施設を利用しなかったのに利用できなかった女性400人を対象に、インターネットを通して行ったアンケートによれば、2018年4月から保育施設の利用を希望しながら利用できなかった子どもは、「全国に34.8万人」もいると試算された。さらに利用を希望しながら利用できていない子どもの55.3%が、申し込みを行ったいずれの保育施設にも入園できず、37.3%が利用を希望しながら実際には申し込

(13) 内閣府「子ども・子育て会議」[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/k\\_31/pdf/s9-1.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_31/pdf/s9-1.pdf)（2018年10月3日閲覧）。

(14) 同上 [http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/k\\_31/pdf/s9-2.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_31/pdf/s9-2.pdf)。

みを行っていないことがわかった。少子高齢化で子どもの数は少なくなっているが、決して保育需要が減っているわけではない。

また、現在検討されている「保育・幼児教育の無償化」が始まれば、これまで保育や幼児教育を利用していなかった層、特に0～2歳の家庭で子どもを見ていた層は、子どもを預けて働こうと考えるであろう。これは現在1～3号認定のどこにも当てはまらない子どもたちと同じ層であるが、この層が一気に保育を受けようとすれば、当然のことながら、待機児童問題は解消しないどころか、さらにふくれあがる可能性も消えてはいない。基本的に待機児童は「義務教育」と同様に義務化して、国に入所義務を法的に課さない限りは解消しないであろう。

とはいえ、急速な少子化と急速な保育施設の拡大により、都内でも待機児童問題は徐々に解消されつつあるのもまた事実である。毎日新聞の調査では2018年4月時点で、政令市など全国87市区町村に待機児童が11,342人いるものの、前年より33%減少したことがわかっている。「各自治体による保育施設新設などの対策が需要の拡大に追いつき、待機児童の増加に歯止めがかかったのではないか」といった考察をしており、厚生労働省の調査では、全国の待機児童数は2017年まで3年連続で増加しているが、今年は減少に転じる可能性があるとしている。

そのようなことから、保育の分野ではすでに「待機児童解消後の世界」に目を向けている。そこで考えられているのは、「子ども・子育て支援新制度」の見直しであり、そのうちの1つが「直接契約」の導入である。筆者は子どもの福祉の観点から、今の状況での保護者と保育施設での「直接契約」には反対であるが、行きたくない園でも自治体への申請用紙に園名を書いたらそこに入園する可能性もある、という現在の状況も必ずしもベストとは言えないとは思っている。待機児童が解消した後は、現在の幼稚園のように、親が良いと思う施設を選び、施設と直接契約をしていくという方向に行くのは必然的なのではないかと考える。

そこで、1つの仮定としての「直接契約」の可能性を考えるために、日本とイギリス<sup>(15)</sup>の親が、どのように保育施設を選んでいるかの比較検討と考察を行ってみた。現状では、イギリスには、学校も含め、すべての子どもに関わる施設を監督するOfsted（教育保育水準監査局）が存在し、保育・幼児教育施設に登録を義務づけ、オンラインでデータを管理し、少なくとも4年に1度の監査を行っている。一方で日本では、教育と保育とが区別され、法令も異なっており、共通に監査するシステムは存在しない。施設そのものも非常に多くのタイプが乱立している。児童福祉法第24条に基づき保育については地方自治体に設置義務があり、認可保育所制度がある。両国の制度は全く異なっている。また、「保育はビジネス」と政府がHPで定義付けているイギリスでは「Childcare Market」（保育市場）と呼ばれる親の選択の下で展開される大きな市場が存在するが、日本には表向きそういった「市場」は存在しない。

## (2) 親の選択基準——「質」をどう見極めるか

親の「選択」という観点での現時点での研究としては、柳・範・中野（2017）が、「就学前教育選択基準の日中韓比較」としてそれぞれの出身地である韓国・中国・日本の東アジアの3カ国に暮

(15) 本稿において「イギリス」とは主にイングランドを指す。

らす大卒女性が子どもの保育・幼児教育をどのように選択しているかについての比較研究を行っている。それによれば、「日本・韓国では待機児童を背景にそもそも「確実に入れること」が重要なポイント」であるほか、「日本は幼稚園においても、預かり保育があることなど、保育園に入れるほどの就労条件がない場合にも預け先として期待し、それが1つの選択基準になっていることが多い。」（柳ら 2017：11）という。保育料についてはほとんど言及がなかったことを述べている。

また、Mathersら（2012）はOxford大学と民間組織による共同研究チームとして行った大規模調査の中で「ステークホルダー」としての「親」の保育・幼児教育の選択のあり方について指摘している。それは、親が「保育の質をあげるのに重要な役割を果たしていること」「市場メカニズムが働くことで質が上がっていけば、親はより良い施設を選ぶことができる」という。そして実際に親へのインタビューを行い、親が保育に求めているものを問いかけたところ、親が求めているのは「子どもの求めに注意を払うことで、子どもが心地よく過ごすことができると信じられるような親しみやすく暖かいスタッフ」（Mathers et al. 2012：35）であることがわかった。多くの親が保育者に対して「homely」「family」「love」といった言葉を使って親近感や親しみを表していた。この研究では、保育の質に関わるステークホルダーとして、「親」「自治体」「事業者」の3つが挙げられており、保育・幼児教育施設に関して「自治体」「事業者」はOfstedの監査結果のほか、ECERS, ITERS<sup>(16)</sup>を用いてその結果を見ることができるとは、「親」はOfstedの監査結果しか見ることができない。Mathersらの調査では、この監査結果とECERS, ITERSの結果は必ずしも一致しないことがわかった。それは「Ofstedのグレードは事業者が確実に規則を守っているかどうかを調べるためにあるもので、すべての質を浮き彫りにするものではない」（Mathers et al. 2012：95）からだという。また、親が保育・幼児教育施設を選ぶ際にOfstedの監査結果を重視しているかといえば、むしろ「見学に行った時の雰囲気や、他の親からの口コミの方が重要であり、Ofstedの監査結果はジグソーパズルの1つのピースに過ぎない」（Mathers et al. 2012：44）という。

イギリスでは、Ofstedが評価をすることがナーサリーの広告になる。しかし、親がOfstedの評価結果だけで選ぶことはなく、実際にはそれだけでは不十分である。保育をビジネスとしてやっていくにはマーケティングや、このような宣伝広告が必要になっているのである（猪熊 2016：112）。ただ「親たちは明らかに『質』で選んでいるが、助けを必要としている。どんな様子を見て『質』だと考えればいいのか、質の見方、評価の方法について知りたいと思っている。口コミや施設の見学の方が重要だが、親の大多数は、Ofstedの監査結果のことを知っており、それが全ての決定要素ではないが、選択するための一つの要素にはなっている」（Mathers et al. 2012：92）というのが現状ではないだろうか。

一方、日本では、配置基準が低く、質の監査が十分に行われていない。保育園で義務付けられている「第三者評価」はコンサルティングであり、Starting Strong IIIにおいては「内部組織による評価」（OECD 2012）と定義されている。池本（2016）は、「親が地域あるいは特定の園の保育の質の状況を把握するうえで、監査・評価が役立っていないこと」「監査・評価で得られた好事例に関する情報が事業者や親に伝わっていない」「監査・評価結果が一元的に集約されていないため、

(16) 保育環境スケール。アメリカ、イギリスで開発された、保育の質を計るとされるツール。



保育の質に関する地域ごとの違いや、経年変化が把握されておらず、政策の改善にいかされていない」という3つの課題を指摘している。日本の親は、現在の制度の下では「自分で園を選べない状況」にあるが、もし「自分で選べ」と言われたとしても、そこには選ぶための基準や情報がなく、選びようがない状況であることがわかる。

### (3) 親が保育を「買う」ためのコスト

Mathersら(2012)の大規模調査では、保育料についての調査はない。また、柳ら(2017)の研究においては、親たちから保育料についての言及はなかった、とされる。現在、日本でも「保育・幼児教育の無償化」が政策的な話題となっているが、イギリスでは3・4歳については、2017年からそのほとんどが無償化されている。週30時間とえば、1日6時間×5日分であり、日本の子ども・子育て支援新制度における標準時間認定(1か月の労働時間が120時間以上。実質1日11時間までの保育が可能)と同じ基準である。まずは、その同じ時間内での保育に対してかかる保育料について、日本とイギリスの比較をしてみたのが表8である。

表8 日本とイギリスの保育所 (Day Nursery) における保育料の比較

	Under 2s for 50 hours	日本円換算	×4weeks		3号認定保育 料(月額)
Inner London	£290.73	¥41,998	¥167,992	世田谷区	¥79,000
Outer London	£264.96	¥38,276	¥153,104	港区	¥74,700
South East	£257.85	¥37,274	¥149,096	横浜市	¥77,500
South West	£236.50	¥34,164	¥136,656	札幌市	¥75,900
East of England	£203.72	¥29,429	¥117,716	大阪市	¥70,600
East Midlands	£203.20	¥29,354	¥117,416	福岡市	¥83,200
Yorkshire and Humber	£202.73	¥29,286	¥117,144	国基準額	¥100,400
West Midlands	£198.33	¥28,650	¥114,600	*日本の各都市の保育料は応能負担のため、それぞれ最も高い階層の金額。1日11時間×週5~6日の1か月分の保育料。 *£1 = ¥144.46 (2017年平均値)として計算。1週あたり50時間の保育料。	
North East	£193.12	¥27,898	¥111,592		
North West	£189.14	¥27,323	¥109,292		
Scotland	£209.87	¥33,207	¥132,828		
Wales	£188.80	¥27,274	¥109,096		
England	£225.13	¥32,522	¥130,088		
Britain	£222.36	¥32,122	¥128,488		

出所：筆者作成。

英国の保育料は1週間ごとの計算になるので、まずはそれを日本円(2017年の1年間の平均レートである144.46円)に換算し、さらに4倍しておおよそ1か月分と考えた。日本の保育料は応能負担で、保護者の支払った住民税の額によって階層化されているので、最低の階層では無料の0円になってしまう。そこで今回はすべての自治体において、その中でも最も高い階層の金額を選んだ。世田谷区の最も上位の階層ではおおむね世帯収入が1,200万円程度になると考えられる。このような換算方法により日本と英国の保育料を比較すると、ロンドンの中心部 (Inner London) で



は16万円をはるかに超える金額であるが、日本では世田谷区でも7万9千円である。英国での数字はあくまでも平均額なので、より良い条件の施設を選べば金額はさらに高くなる。これほどの金額を出すことができず、現地の人からは仕方なくinformalな保育（祖父母による保育）に頼らざるを得ない状況もあると聞く。ただし、イギリスには「タックスクレジット」の制度があり、これらの保育にかかった費用の70～80%を税金から控除することができる。保育が「就労のため」と見なされているのであれば、保育にかかる費用は必要経費として控除されるのが当然だと考えられるが、日本では、保育にかかる費用の税控除は認められていない。ベビーシッター代はもちろん、認可保育所にかかる保育料についても認められていない。さらには民主党政権から現在の自民党政権に代わるときに、児童手当の金額が引き下げられると同時に、児童扶養控除の制度が無くなったことから、子どもがいても税金が安くなることは一切ない。

そのため、実質的にどちらが高いか、という細かな判断は現段階ではできない。完全なるバウチャーとして親への利用費補助を行っているイギリスでは、親が「選ぶ」という自由度は高いが、保育料には基準がなく、「良い保育は高い」という認識である。そのためバウチャーの額次第では保育の利用が抑制されるだろう。準市場の下での利用者補助方式である日本は、親が「選ぶ」という自由はほとんどないが、保育料に国の基準があることから比較的安く、誰もが保育を利用したいと考えるであろう。そこで認可保育施設を利用できる人を「就労」などの事由に限定することが必要になってくる。表8はポンドに直して比較したグラフであるが、「良いもの、みんなが欲しいものは高い」という市場原理に基づく、日本の各都市の2倍以上の費用がかかるロンドン中心部の保育料の高さにも理由があるように思えてくる。どちらが良いか、ということではなく、「市場」に関わる制度の違いによる金額の違いとも言えるであろう。

2017年1月24日付『ガーディアン』紙によれば、イギリス国内のイングランドにあるナーサリー・スクールの少なくとも10軒に1軒が、閉鎖の危機に瀕していると報じられた。ナーサリー・スクールは貧困で困難な背景を持つ脆弱な子どもたちに対して質の高い幼児教育を提供しているが、イングランド地域にたった400軒しか残っていないという。イングランドの教育システムの「輝かしい功績」を持つことで知られるナーサリー・スクールは、Ofstedの監査でも97%がOutstandingあるいはGoodの評価を得てきた。しかし、閉鎖の危機に瀕しているのは自治体の前例のないほどの補助金のカットによるものだという。「保育市場」による保育・幼児教育の供給は極めて不安定であり、経営側の都合で乳幼児や保護者の状況が左右されてしまう場合がある。

日本でも今後はどのような制度になっていくかはわからない。イギリスのような直接契約になっていく可能性も否めない。誰もが保育施設を「選べる」ほど待機児童がなくなったとき、わが国がどこから学び、どのような制度を新たに構築していくのかは、今後必要な議論になってくるはずである。

## 5 良い保育をあきらめない

池本・立岡（2017）は「保育に期待される役割が時代とともに大きく変化しているにもかかわらず、そうした質的ニーズの変化をふまえた保育の在り方について検討が遅れていること」（2017：

41) を問題視している。そして「近年、保育を取り巻く環境は様変わりしており、保育に対するニーズは多様化・複雑化している。子ども自身については、アレルギーや発達の遅れ、障害のある子ども、医療的ケアが必要な子ども、家庭での虐待が疑われる子ども、貧困家庭の子どもなど、特別な配慮を必要とするケースが増えている。親については、保育所の利用が生活困窮者に限られず、高所得・高学歴の親にも広がっていることもあり、保育所に対し、単なる預かりではなく、教育的な付加価値の要請も増えている。それは、乳幼児期の教育の重要性が認識されている海外では今や一般的なことでもある」(池本・立岡 2017: 41) と指摘している。

ノルウェーの「幼稚園法」が 2005 年に「子どもの意見表明権」を踏まえ、「幼稚園（完全に幼保一体化している）にいる子どもたちは、幼稚園の活動について考えを述べる権利がある。子どもは、彼ら自身の権利において主体的国民あるいは代理人とみなされ、表現方法はさまざまであっても、尊敬されるべき存在である」といった文言を加えたことを考えると、日本の現在の保育制度は未だに単なる女性の就労支援にすぎず、子どもの権利条約を批准した国の「就学前教育」とは思えない。池本・立岡（2017）が言うように「こうした保育に対する質的なニーズの変化に応じ、制度自体を見直していく必要があるが、国の保育観は古いままである」（2017: 41）という点が多くの問題を生んでいるのかもしれない。子ども・子育て支援法の中に、あえて「親」に子どもの養育の第一義責務があることを書き込むような古い思考が、本当の意味での「社会化」を阻害しているように思える。

「子育ての社会化では、子育てに関する公的責任・社会的責任・私的責任の 3 つの責任を視野に入れた議論が求められるということである」と井上（2012: 29）は指摘する。もし保育が「消費するもの」となり、保護者は「お金を払ってより良い保育を買う」立場となり、保育市場の中で消費される保育を提供するのが事業者ということになったとき、子育ての公的責任、社会的責任、私的責任はどのようなものになるのか。営利企業による「保育園＝子ども」を投資ストックにした保育市場の拡大は、この 3 つのいずれの責任も負えなくなるのではないか。「保育」とは制度ではなく、子どもと大人が共に生きる営みであることを踏まえ、より良い制度を考えていかなければならないことは言うまでもない。

(いのくま・ひろこ ジャーナリスト／名寄市立大学特命教授)

## 【引用文献】

- 平岡公一（2017）「社会サービス市場の諸論理と国際比較研究の可能性」『社会政策』社会政策学会、第 9 巻 第 2 号、pp.75-86。
- 池本美香（2013）「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える——諸外国の動向を踏まえて」『JRI レビュー』Vol.4, No.5。
- 池本美香（2016）「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」『JRI レビュー』Vol.4, No.34。
- 池本美香（2017）「保育所の種類および経営主体多様化の現状と課題」『都市問題』2017 年 2 月号。
- 池本美香・立岡健二郎（2017）「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」『JRI レビュー』Vol.3, No.42。
- 猪熊弘子（2016）「HPenn の「保育市場」論の展開——保育の「質」に着目して」『お茶の水女子大学子ども学研究紀要』第 4 号。
- 猪熊弘子（2018）「保育所は儲かっているのか？」『保育情報』2018 年 2 月号。
- 猪熊弘子・寺町東子（2018）『子どもがすくすく育つ幼稚園・保育園』内外出版社

- 井上寿美（2012）「子育ての社会化における親による養育責任——子育てに関する責任の所在と担われ方の検討をととして」『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』16（1），pp.29-35。
- 角能・高橋幸裕（2017）「株式会社の参入は公立・私立保育所と自治体の関係に何をもたらしたか——保育の準市場化の影響の一考察」『尚美学園大学総合政策論集』pp.1-16。
- Mathers, Singler and Karemaker（2012）“*Improving Quality in the Early Years : A Comparison of Perspectives and Measures*”, Daycare Trust, A + Education and University of Oxford.
- Ministry of Education, New Zealand（2011）Quality early childhood education for under-two-year-olds : What should it look like? …A literature review.
- 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度の概要」『子ども・子育て支援新制度について』平成30年5月，<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>（2018年10月3日最終閲覧）。
- OECD（2012）“*Starting Strong III : A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*”, OECD Publishing.
- 柳焯碩・範俏慧・中野円佳（2017）「就学前教育選択基準の日中韓比較」東京大学大学院教育学研究科附属学校教育高度化・効果検証センター。Working Paper Series in Young Scholar Training Program No.15, pp.1-21.
- 相馬直子（2004）「「子育ての社会化」のゆくえ——「保育ママ制度」をめぐる政策・保育者の認識に着目して」『社会福祉学』第45巻第2号。
- 吉長真子（2008）「日本における〈子育ての社会化〉の問題構造——教育と福祉をつらぬく視点から」『研究室紀要』東京大学大学院教育学研究科教育学研究室，第34号（2008年6月）。
- 湯川嘉津美（1997）「倉橋惣三のフレーベル理解——フレーベル研究から国民幼稚園論へ」『人間教育の探究：日本ベスタロッター・フレーベル学会紀要』（9）pp.29-46。

#### 【参考文献】

- 小林美希（2015）『ルポ保育崩壊』岩波新書。
- 大川えみる（2016）『ブラック化する保育』かもがわ出版。
- 脇貴志（2016）『事故と事件が多発するブラック保育園のリアル』幻冬舎。