

民間営利組織に対する政策的対応の変容

—— 保育サービス提供における健全育成策の展開 ——

石田 慎二

Abstract

In 1990's, as for social welfare policy for the commercial sector, the development of a new policy comes to be watched. Social welfare policy for the commercial sector transformed to bringing it up while strengthening regulation from regulation.

The purpose of this paper is to consider social welfare policy for the commercial sector in child care service in 1990's. Social welfare policy for the commercial sector in child care service transformed in 1990's. Therefore we analyzed child care service in 1990's from the viewpoint of the policy for the commercial sector in child care service in this paper.

As a result of analysis the following points became clear. At first child care services by commercial sector in 1990's was still placed outside approved child care service system. Next it was placed in social welfare policy as a complementary role of the approved child care service system.

はじめに

2000年3月に保育所の設置認可等に関する規制緩和が行われたことによって、民間営利組織が認可保育所の運営主体として新しく参入できるようになった。民間営利組織による保育サービスの提供に対しては、営利主義は保育サービスの提供になじまないなど否定的な見方も多いが、規制改革の議論などと関連して保育サービスのあり方を議論するうえで軽視できない存在となっている。

1980年代に社会問題化したベビーホテル問題を契機に、民間営利組織による保育サービスの提供に対しては規制に重点を置いた政策的な対応が講じられた。しかし、1990年代に入ると、民間営利組織による保育サービスの提供に対する政策的な対応は、規制に重点を置いた政策的な対応から、規制を強化しつつも、民間営利組織を健全育成していくという新たな視点が施策のなかに盛り込まれていくようになる。

本稿では、民間営利組織に対する政策的な対応が変容していった1990年代の保育施策に焦点をあてて検討する。具体的には、1980年代における民間営利組織に対する政策的対応について整理したうえで、その政策的な対応が1990年代にはどのように変容し

ていったか、保育施策において民間営利組織がどのように位置づけられていったのかについて検討する。

なお、民間営利組織については、営利法人や民間事業者などの用語がほぼ同義で用いられており必ずしも統一された見解があるわけではないが、本稿では株式会社をはじめとする営利を目的とする組織を意味する用語として民間営利組織を用いることとする。

1. 1980年代における民間営利組織に対する政策的対応

1980年にベビーホテルにおいて乳幼児の死亡事故が相次いで発生したことによって、劣悪な環境で乳幼児を預かるベビーホテルの実態が明らかになるとともに、民間営利組織が保育サービスを提供することに対する危機感が社会的に高まった。ベビーホテル問題は、その問題の大きさから国会においても取り上げられ、政策的な対応が講じられることとなった¹⁾。

ベビーホテル対策として、認可保育所の領域では、増加・多様化する保育ニーズに対応するために、延長保育や夜間保育などを新たに制度化し、保育所機能を拡大していく方向で施策が推進された。ただ、

民間営利組織を認可保育所の運営へ参入させるという政策的な意図はみられなかった。

当時は、民間営利組織は認可保育所の運営を行うことができず、1980年代における民間営利組織による保育サービスの提供はあくまでも認可保育所制度の枠外に位置づけられ、認可保育所の領域では民間営利組織に対する政策的な対応は参入規制という形で講じられた。

一方、認可外保育施設の領域では、認可外保育施設に対する指導監督基準による規制が行われ²⁾、ベビーホテルなどの形態で認可外保育施設として保育サービスを提供していた民間営利組織に対しても規制に重点を置いた政策的な対応が講じられた。

しかし実際には、増加・多様化する保育ニーズに対応する認可保育所をはじめとする児童福祉施設が不足しており、その受け皿として認可外保育施設、とりわけベビーホテルが対応していくようになった。そのような状況では、規制に重点を置いた政策的な対応は効果的なものとはなり得ず、民間営利組織が保育サービスを提供すること自体の規制には至らなかった。

また、当時は、ベビーホテルとして民間営利組織が保育サービスを提供することに関しては否定的な姿勢であったのに対して、事業所内保育施設として民間営利組織が保育サービスを提供することに関しては比較的肯定的な姿勢であり、民間営利組織による保育サービスの提供に対する政策的な対応の方針は明確に示されていなかった。

このように1980年代には、民間営利組織による保育サービスの提供は認可保育所制度の枠外に位置づけられていたが、保育施策における認可外保育施設自体の位置づけが不明瞭であったため、保育施策における民間営利組織の位置づけも不明瞭なものであった。

2. 1990年代前半における民間営利組織に対する政策的対応

(1) 認可保育所

認可保育所の領域では、多様化する保育ニーズに対応するために特別保育事業を新たに実施し、保育所機能を拡大していく方向で施策が推進された。また、1997年の児童福祉法改正では、認可保育所入所

方式において措置制度から利用制度への転換が図られるなど、保育制度の大きな改正が行われた。

しかしながら、1990年代に入っても、1980年代同様、これらの施策を推進するにあたって民間営利組織を認可保育所の運営へ参入させるという政策的な方針は示されず、民間営利組織は現在のように認可保育所の運営を行うことができなかった³⁾。つまり、民間営利組織による保育サービスの提供はあくまでも認可保育所の枠外に位置づけられ、認可保育所の領域における民間営利組織に対する政策的な対応は依然として参入規制という形で講じられていたのである。

(2) 認可外保育施設

認可外保育施設の領域では、1989年に「無認可保育施設に対する指導監督の強化について」(児福第16号)を通知し、劣悪な認可外保育施設に対する規制を強化した。

その一方で、認可外保育施設の役割を肯定的に評価していくという新たな政策展開がみられるようになる。1988年1月に厚生省政策ビジョン研究会がとりまとめた『変革期における厚生行政の新たな展開のための提言』については、措置制度の弾力化を図るとともに、保育所機能を活用して、育児、学童保育、ベビーシッターの派遣等を自由契約サービスとして行うこととし、自由契約サービスに対する補助システムを導入することを提言した。この提言では「自由契約を導入した福祉サービスの拡大」、「民間活力の活用」など、その後の福祉改革の基本がうたわれ、これを契機に「民間育児サービスの育成」などの言葉が厚生省関連の報告書にみられるようになった(山縣2002:203)。

1990年代に入ると、「健やかに子供を生み育てる環境づくり」(1991年、健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議)、「子どもと家庭アピール」(1991年、子どもと家庭に関する円卓会議)、「今後の保育所のあり方について—これからの保育サービスの目指す方向(提言)」(1993年、これからの保育所懇談会)などが相次いでとりまとめられる。

これらの提言では、多様化するニーズに対応していくために認可保育所だけでなく、認可外保育施設

を活用していくことが示された⁴⁾。そのなかで認可外保育施設を運営する民間営利組織についても肯定的に評価し、保育施策のなかに位置づけて、健全育成していくという方向性が示された。

その具体的な施策のひとつとして、1994年度から駅型保育試行事業が実施された。この施策の実施によって、従来、事業所内保育施設を除いては実施されてこなかった民間営利組織による保育サービスの提供に対して助成が行われることとなり、保育施策に新たな展開をもたらした⁵⁾。

1994年7月には、このような駅型保育試行事業や事業所内保育施設、企業委託型保育サービス事業など民間の各種子育て支援事業への助成を行うことを目的として子ども未来財団が設立された。

また、1994年12月にとりまとめられたエンゼルプランでは、駅型保育、在宅保育サービス等の育成・振興を図り、保育システムの多様化・弾力化を促進することが重点施策として掲げられた。さらに、子育てしながら働き続けることができる環境の整備として、事業所内保育施設の設置促進も重点施策に盛り込まれた。

このように認可外保育施設を活用していくという方向性が示されていくなかで、民間営利組織に対する政策的な対応は、従来の規制に重点を置いたものから、規制を強化しつつも、一定の基準を満たした民間営利組織を肯定的に評価し、健全育成していくという新たな展開がみられるようになった。

(3) 民間営利組織に対する政策的対応の背景

それでは、なぜ民間営利組織に対する政策は、規制、指導監督に重点を置いた政策から、規制を強化しつつも民間営利組織を健全育成していくという政策への転換が図られていったのだろうか。以下では、このような民間営利組織を健全育成していくという新たな政策展開がいかなる社会的背景によって規定されてきたのかを検討する。

① 民間活力の活用と保育施策

1987年12月に福祉関係三審議会合同企画分科会は「今後のシルバーサービスの在り方について（意見具申）」をとりまとめ、シルバーサービス等の民間営利組織に対する公的関与のあり方を示した。そこ

では、民間営利組織に対してはこれ以上の法的規制を行う必要はないとしたうえで、民間営利組織自身による自主規制を求めるとともに、公的な政策融資の充実等によりその健全な育成に努めることが示された。さらに、「公的部門により確保提供されるべきサービスについても、民間部門における創造性、効率性を考慮し、支障のない限り適正な管理の下に民間部門に委託することを考えるべきである」とした。この方針は同分科会が1989年3月にとりまとめた「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」においても確認された。

1990年代に入ると、財政再建問題と結びついて国民の自立・自助と民間活力の活用が強調され、行政の合理化、効率化の推進という視点から福祉施策のあり方が問われていった。このような背景の中で、民間活力の活用が推進され、とくに保育サービス、シルバーサービスにおいて、民間営利組織の健全育成の方針が積極的に展開されていくこととなったのである。

② 少子化と保育施策

一方で、この時期の保育施策は、行財政改革による民間活力の活用といった側面からだけでなく、少子化対策の観点からも規定されていく。いわゆる「1.57ショック」を契機として少子化が社会問題としてクローズアップされたことで、1990年代以降の保育施策は少子化対策の一環として展開されていくようになった。

1994年12月に策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」では、「仕事と子育ての両立支援」を施策の基本的方向のひとつとして掲げ、育児休業制度の充実、労働時間の短縮の推進と並んで、低年齢児保育の拡充など保育サービスの充実を図ることが示された⁶⁾。その具体化の一環として「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等5か年事業）」が策定された。さらにこの時期には特別保育事業に対する国庫補助が開始され、保育サービスの充実が図られるようになった。

このように1990年代に入ると、少子化が社会的問題としてクローズアップされるに伴い、保育施策に対する政策側の姿勢は、従来の親の育児責任を強調

する姿勢^{7) 8)}から、少子化対策として保育施策を積極的に整備していく姿勢へ転換していった。

しかし、財政問題もあり、多様化するニーズを充足するためには、認可保育所による保育サービスの提供だけでは限界があった。このような状況の中で、認可外保育施設を規制するよりも、良質な認可外保育施設を活用してサービスを確保していくことが主張されるようになった。つまり、市場機構を通じてその創造性、効率性を適切に発揮し、多様なニーズに対応していくことが期待されるようになり、民間営利組織の健全育成の方針が積極的に展開されていくこととなったのである。

3. 認可外保育施設に対する基準と民間営利組織

1990年代には、民間営利組織に対する政策的対応は、規制を強化しながらも一定の基準を満たすものは健全育成していくという方針で進められていくようになった。しかしながら、具体的な政策の展開においては、「一定の基準」と言ってもあるひとつの基準が示されたわけではない。

本章では、認可外保育施設に関する基準について、①認可外保育施設の指導基準、②駅型保育試行事業の基準、③事業所内保育施設の指導基準をとりあげて検討することで、1990年代前半の民間営利組織に対する規制と健全育成の実態について考察する。

(1) 認可外保育施設の指導基準

1989年に通知された「無認可保育施設に対する指

導監督の強化について」(児福第16号)は、「劣悪な保育環境にあるベビーホテル等において依然として乳幼児の死亡事故の発生がみられるほか、施設の管理運営及び乳幼児の処遇上の問題から乳幼児の心身両面にわたる健全な発育が阻害されている事例も見受けられる」状況に対処するために通知された。

この通知では、「従来重点的に実施してきた保育従事者や施設の構造設備面の指導に加え、今般、乳幼児の処遇面についても指導の強化を図る」ために、国は、重点的な着眼点を定め、「今後、これらの事項に留意し適切な指導を実施」するように都道府県に求めた。具体的には、①保育の状況、②給食の状況、③健康管理の状況が、指導監督の際の重点的着眼点として新たに追加された。しかし、その指導基準は依然として児童福祉施設最低基準を下回るものであった⁹⁾。

さらに、ベビーホテル点検・指導結果をみると、毎年6～7割のベビーホテルが指導基準に適合していない状況であった(表1)。その指導基準に適合していないものへの指導状況(表2)をみると、口頭指導、文書指導で対応されており、1990年代には移転勧告、事業停止命令、施設閉鎖命令のいずれも出されなかった¹⁰⁾。

垣内(2000:7)は「毎年6～7割が指導基準に不適合のままであるにもかかわらず、口頭・文書指導が繰り返されるだけで何も改善されていないというのでは、もはや指導基準の名に値しない」と指摘している。

表1 ベビーホテル点検・指導結果

()内は%

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
指導基準に適合しているもの	136(31.1)	116(26.5)	108(26.0)	140(32.8)	143(33.1)	147(34.0)	158(32.8)	177(32.8)	182(30.3)	263(38.1)
指導基準に適合していないもの	302(68.9)	315(72.1)	305(73.5)	286(67.0)	274(63.4)	284(65.7)	320(66.4)	346(64.2)	402(67.0)	405(58.6)
1. 保育に従事する者の数及び資格	83(18.9)	84(19.2)	109(26.3)	106(24.8)	94(21.8)	82(19.0)	65(13.4)	91(16.9)	94(15.7)	122(17.7)
2. 保育室等の構造設備及び面積	61(13.9)	80(18.3)	86(20.7)	70(16.4)	79(18.3)	91(21.1)	58(12.0)	101(18.7)	99(16.5)	115(16.6)
3. 非常災害に対する措置	173(39.5)	189(43.2)	197(47.5)	202(47.3)	177(41.0)	185(42.8)	296(61.4)	232(43.0)	258(43.0)	255(36.9)
4. 保育室を2階以上に設ける場合の条件	73(16.7)	71(16.2)	70(16.9)	42(9.8)	54(12.5)	55(12.7)	55(11.4)	34(6.3)	63(10.5)	78(11.3)
5. 保育の状況	—	59(13.5)	78(18.8)	48(11.2)	62(14.4)	32(7.4)	36(7.5)	70(13.0)	77(12.8)	69(10.0)
6. 給食の状況	—	107(24.5)	107(25.8)	134(31.4)	120(27.8)	110(25.5)	107(22.2)	112(20.8)	136(22.7)	171(24.7)
7. 健康管理の状況	—	184(42.1)	196(47.2)	207(48.5)	197(45.6)	156(36.1)	183(38.0)	206(38.2)	187(31.2)	212(30.7)
8. その他	—	70(16.0)	64(15.4)	63(14.8)	76(17.6)	70(16.2)	76(15.8)	90(16.7)	79(13.2)	94(13.6)
指導基準の適否が定かでないもの	0(0.0)	6(1.4)	2(0.5)	1(0.2)	15(3.5)	1(0.2)	4(0.8)	16(3.0)	16(2.7)	23(3.3)
合計	438	437	415	427	432	432	482	539	600	691
立入調査または報告書徴収のいずれかを行っていない施設	6	12	5	15	0	14	28	19	26	25

注) 立入調査または報告書徴収のいずれかを行った施設の点検結果である。

出所) 厚生省児童家庭局母子福祉課「ベビーホテルの現況調査」(1990年～1993年)、厚生省児童家庭局母子福祉課「無認可保育施設について」(1994年～1995年)、厚生省児童家庭局保育課「認可外保育施設について」(1996年～1999年)より作成。

表2 「指導基準に適合していないもの」の指導状況

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
口頭指導	95	107	102	89	92	99	102	145	149	187
文書指導	207	214	203	197	182	185	223	201	253	215
移転勧告	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
事業停止命令	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
施設封鎖命令	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

注) 口頭指導をし、かつ文書指導をした施設については文書指導のみ計上している。

出所) 厚生省児童家庭局母子福祉課「ベビーホテルの現況調」(1990年～1993年)、厚生省児童家庭局母子福祉課「無認可保育施設について」(1994年～1995年)、厚生省児童家庭局保育課「認可外保育施設について」(1996年～1999年)より作成。

(2) 駅型保育試行事業の基準

駅型保育施行事業実施要項によると¹¹⁾、保育に従事する者の数は、おおむね児童福祉施設最低基準に定める数以上と規定されている。しかし、「保育に従事する者は保育士であることを原則とするが、これにより難い場合には、保育の専門的な知識に基づいて保育が行われると認められる体制がとられていること」と、必ずしも保育士でなければならないということにはなっていない。

保育施設については、児童福祉施設最低基準に規定されている医務室（乳児または満2歳に満たない幼児を入所させる場合）、調理室が規定されておらず、屋外遊技場（満2歳以上の幼児を入所させる場合）についても、保育施設の付近に屋外遊技場に代わるべき場所があれば構わないとされている。さらに、保育内容や保護者との連携などについても規定されていない。

つまり、駅型保育試行事業については、児童福祉施設最低基準を下回る保育施設に対して補助が行われていたということである。

(3) 事業所内保育施設の指導基準

1990年代に民間営利組織を健全育成していく方針が打ち出される以前から、政策的には、ベビーホテルとして民間営利組織が保育サービスを提供することに関しては否定的な姿勢であったのに対して、事業所内保育施設として民間営利組織が保育サービスを提供することに関しては比較的肯定的な姿勢であった（石田2008：75）。つまり、事業所内保育施設についてはその普及・拡充が必要であると考えられていたのである。

事業所内保育施設の指導に対しては、1971年7月

に「事業所内保育施設の指導等について」（児発332号）が通知され、事業所内保育施設を運営する事業者に対して必要な指導等が行われることとなった。この通知では、実態の把握、保育指導専門職員等による指導、保育従事者の各種研修への参加等について規定されているが、指導基準については「事業所内保育施設の設備、職員及び保育内容等について、一定の保育水準を保持させ、児童の福祉を図るために、保育指導専門職員等による指導を計画的に行うこと」と規定されているのみで、具体的な基準は規定されていなかった。

1979年には「事業所内保育施設の指導の実施について」（児発560号）が通知され、事業所内保育施設指導実施要項が定められた。この実施要項では、「保育指導職員等による巡回指導を計画的に行い、事業所内保育施設の設備、職員及び保育内容等について、児童福祉施設最低基準等を尊重した運営が行われるよう必要な助言と指導を行うこと」と規定された。指導基準については、児童福祉施設最低基準等を「尊重した運営」という曖昧な表現が使用されており、児童福祉施設最低基準等を遵守させるということではなかった。

4. 1990年代の保育施策における民間営利組織の位置づけ

1990年代に入っても、民間営利組織による保育サービスの提供はあくまでも認可保育所制度の枠外に位置づけられ、民間営利組織は認可外保育施設として保育サービスを提供していた。したがって、保育施策において民間営利組織がどのように位置づけられていたかを検討するためには、保育施策における認可外保育施設の位置づけとの関連から検討する必

要がある。

1980年代までは、ベビーホテル問題に対する当面の対策として認可外保育施設を規制することが議論の中心となり、長期的に認可外保育施設をどのように保育施策に位置づけていくかという視点からの議論はなされなかった。そのため保育施策における民間営利組織の位置づけに関しても議論されることはなかった(石田2008:76)。つまり、保育施策における民間営利組織の位置づけは不明瞭であり、民間営利組織による保育サービスの提供に対する政策的な対応の方向性は明確に示されなかったのである。

しかし、1990年代に入ると、民間営利組織による保育サービスの提供に対する政策的な対応に新たな展開がみられるようになる。前述したように、認可外保育施設を積極的に活用していく施策が講じられ、認可外保育施設は認可保育所の補完的役割と位置づけられていった。

このように1990年代に認可外保育施設が保育施策に位置づけられていく過程で、民間営利組織が運営する認可外保育施設も認可保育所の補完的役割として保育施策に位置づけられていったのである。

それでは、それによって1980年代までの政策展開における問題点は克服できたのであろうか。たしかに、1980年代に位置づけが不明確であった民間営利組織に対しては、一定の基準を満たすものを認可保育所の補完的役割として保育施策に位置づけるといった政策的な方向性が示された。しかし、その具体的な政策の展開をみると、1980年代までの政策展開における問題点が克服できたとは言い難い点がいくつかある。

第1は、一定の基準を満たす民間営利組織のすべてに対して積極的に助成がなされたわけではないということである。認可外保育施設に対する指導基準はあくまでも指導のための基準であり、その基準を満たしている施設に対して健全育成のために助成していくというものではなかった。また、駅型保育試行事業による助成は50か所程度にとどまった。これは認可外保育施設全体の1%にも満たない数である。つまり、一定の基準を満たすものを認可保育所の補完的役割として保育施策に位置づけるといってもそれは限定的なものにとどまり、一定の基準を満たしていても位置づけが曖昧な民間営利組織による保育

サービスの提供が数多く存在したのである。

第2は、児童福祉施設最低基準と認可外保育施設に対する基準という2つの基準が存在するというダブルスタンダードの問題である。1980年代は児童福祉施設最低基準を下回る基準を満たすものを制度的に認めるものではないとされていたが¹²⁾、1990年代に入って駅型保育試行事業のように一定の基準を満たすものを認可保育所の補完的役割として保育施策に位置づけることによって、制度的にも児童福祉施設最低基準を下回る基準を満たすものを認めることとなった。つまり、1980年代に提起されたダブルスタンダードの問題については、1990年代に入ってむしろ強化されたとみることができる。

第3は、一定の基準を満たさない民間営利組織による保育サービスの提供の存在である。前述したように一定の基準を満たさないものに対する規制が徹底されなかったために、一定の基準を満たさない民間営利組織による保育サービスの提供は、1980年代までと同様に保育施策における位置づけが曖昧なまま存在することになったのである。

おわりに

本稿では、民間営利組織に対する政策的な対応が変容していった1990年代前半の保育施策の展開を民間営利組織に焦点をあてて検討してきた。この時期は、認可外保育施設の領域において、従来の規制に重点を置いたものから、規制を強化しつつも、一定の基準を満たした民間営利組織を肯定的に評価し、健全育成していくという新たな展開がみられるようになった。それによって、一定の基準を満たす民間営利組織が運営する認可外保育施設を認可保育所の補完的役割として保育施策に位置づけるという政策的な方向性が示された。

ただ、前述したように具体的な政策展開においては、1980年代までの政策展開における問題点が克服できたとは言い難い状況にあり、保育施策における民間営利組織の位置づけは依然として不明瞭な側面を残すこととなった。

また、この時期も1980年代同様、民間営利組織による保育サービスの提供はあくまでも認可保育所制度の枠外に位置づけられ、認可保育所の領域では民間営利組織に対する政策的な対応は参入規制という

形で講じられた。

しかしながら、1997年の児童福祉法改正によって認可保育所入所方式が措置制度から利用制度へ転換したことを契機として、認可保育所への民間営利組織の参入が議論されるようになっていく。さらに、この動きは、社会福祉基礎構造改革や規制改革の動向と結びついて加速していき、2000年3月には保育所設置認可等に関する規制緩和によって、民間営利組織が保育所の運営主体として新しく参入できることとなった。

その一方で、認可外保育施設の領域では、1999年に神奈川県大和市の「スマイルママ大和ルーム」において施設長による利用児童に対する傷害致死事件が発生したことなどを契機に、認可外保育施設の規制を強化する施策が検討されていく。

このような動向のなかで、民間営利組織は政策的にどのように位置づけられ、それが保育施策および社会福祉施策にどのような影響を与えていくのか。1990年代後半以降における民間営利組織の位置づけの分析については、今後の研究課題としたい。

注)

- 1) ベビーホテル対策として講じられた当時の施策を大別すると、①実態把握、②既存の児童福祉施設の活用、③ベビーホテルに対する規制、の3つに分けられる（山縣1985：156）。
- 2) 認可外保育施設に対する規制に関しては、1981年6月に児童福祉法の改正が行われ、①無認可保育施設に対する報告徴収および立入調査の権限、②厚生大臣による無認可保育施設に対する事業の停止および施設の閉鎖命令の権限、③立入調査を拒む者等への罰則規定などが規定された。この児童福祉法の改正を受けて、1981年7月に「無認可保育施設に対する指導監督の実施について」（児発第566号通知）が通知され、認可外保育施設に対する指導監督基準が定められた。
- 3) 1963年3月の「保育所の設置認可等について」（児発第271号）には「私人の行う保育所の設置経営は社会福祉法人の行うものであることとし、保育事業の公共性、純粋性及び永続性を確保し事業の健全なる進展を図るものとする」と規定され、民間の認可保育所の運営主体については原則として社会福祉法人に限定され、民間営利組織については認可保育所の運営主体として認められていなかった。同通知には「社会福祉法人とすることが著しく困難であるものについては、

少くとも民法法人である財団法人とするよう行政指導を行うこと」と社会福祉法人以外も例外的に認める規定があるが、ここでも民間営利組織については認可保育所の運営主体として認められていなかった。なお、現在のように民間営利組織が認可保育所の運営主体として認められるようになるのは、2000年3月に「保育所の設置認可等について」（児発第295号）が通知されてからである。この通知により保育所の設置認可等に関する規制が緩和され、民間営利組織、学校法人、NPO法人などの多様な運営主体が認可保育所の運営に新たに参入できることになった。

- 4) 「健やかに子供を生み育てる環境づくり」では、職業生活と家庭生活の両立支援の具体的な対応のひとつとして、認可保育所のサービスを拡充していくとともに、事業所内保育施設を推進していくことが提言された。また、「子どもと家庭アピール」では、「多様化する保育需要に対応できるフレックス保育サービスの創設や最寄り駅など保護者にとって利用しやすい場所への保育施設の設置など地域や職域のニーズに応じた様々な保育サービス」を検討していくことが提言された。さらに、「今後の保育所のあり方について」では、新たな保育ニーズに対応するための今後の保育サービスのあり方について、当面の考え方が機能面からとりまとめられた。具体的には、①仕事と子育ての両立を支援する機能の強化（保育所において乳児保育、延長保育、夜間保育、長時間保育等を一般機能として実施）、②柔軟な保育所運営のあり方（措置制度・補助制度の弊害指摘、外部委託や規制緩和等）、③民間育児サービスのあり方、④事業所内保育施設の振興などについて提言された。民間育児サービスのあり方について「民間育児サービス産業を保育施設との相互補完の観点から、保育サービス全体の中に位置付けて、適切な連携を図りつつ、その健全な振興を図ることにより、保育サービスの一層の向上につなげていくべきである」との方向性が示された。
- 5) 田辺（1997：82）は、駅型保育施行业が「厚生省の新たな施策として発足したことは、これまでの無認可保育施策対策から一歩踏み出した新しいタイプの無認可保育施設への助成という点での、モデル事業であることを前提としながらも新しい局面を開いたといっただけであろう」と指摘している。また、森田（1996：97）は、「これは『通勤に便利なようにターミナル駅や不特定多数の企業が入居するオフィスなど』に『地域の経営者協会などがモデル的に実施する』『乳児・幼児の保育事業』や『放課後における小学校低学年の保護及び遊びを通しての育成・指導』をふくめた保育サー

- ビスに補助をするという制度であり、直接入所方式のモデル的導入と考えるべきであろう」と指摘している。
- 6) エンゼルプランでは、少子化の背景となる要因のひとつとして、女性の職場進出と子育てと仕事の両立の難しさをあげ、「わが国においては、女性の高学歴化、自己実現意欲の高まり等から女性の職場進出が進み、各年齢層において労働力率が上昇しており、将来においても引き続き伸びる見通しである。一方で、子育て支援体制が十分でないこと等から子育てと仕事の両立の難しさが存在していると考えられる」と述べている。
- 7) たとえば、1981年3月に自民党がとりまとめた「ベビーホテル問題についての対策試案」(政務調査会社会部会ベビーホテル問題担当主査・戸井田三郎)では、「乳児期が人の一生に及ぼす影響を考えると乳児期には母親の愛情の下で育てられるのが最も望ましい」、「ベビーホテル繁盛の裏には、一部ではあろうが、安易に子どもを預ける母親の存在もうかがえる。乳児期ととっての母性の重要性にかんがみ、妊娠婦、母親等を対象とした教育指導育児知識の普及を図る必要がある」との姿勢を示している。
- 8) 社会的にも、これまで家庭育児信仰が強く、「三歳までは母の手で」という母性神話を徹底しようとしていた日本では、0歳児を保育所に預けて働くのはよほどの理由がある人であり、「必要悪」と考えられていた(森田1996:197)。
- 9) たとえば、保育の従事者の資格については、児童福祉施設最低基準では保母(現保育士)としているのに対して、指導基準ではおおむね3分の1以上が保母(現保育士)または看護婦(現看護師)の資格を有する者であることとしている。保育室の面積については、児童福祉施設最低基準では満2歳未満の乳幼児1人につき乳児室1.65㎡以上、ほふく室3.3㎡以上、満2歳以上の幼児1人につき保育室1.98㎡以上、屋外遊技場3.3㎡以上としているのに対して、指導基準ではおおむね乳幼児1人あたり1.65㎡以上であることと乳幼児を一括りとして扱っている。
- 10) 施設長による利用児童に対する傷害致死事件が発生した神奈川県大和市の「スマイルマム大和ルーム」に対しては、2000年に施設閉鎖命令が出された。
- 11) 駅型保育施行事業に関しては資料が少なく、事業が実施された当時の要項は入手できなかった。ここでは、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課に問い合わせ入手した「駅型保育施行事業の実施について」(雇児発第0502001号、2002年5月)の別紙として定められた「駅型保育施行事業実施要項」に基づいて記述している。

- 12) 当時の厚生省児童家庭局企画課の伊藤(1981:22-23)も、この指導基準は「劣悪な無認可保育施設排除のための基準というべきもの」であって、「指導基準に適合する無認可保育施設を制度的に認め、助成していこうという趣旨のものではなく、しかも措置施設としての適合を判断する基準としての意味をもつ従来の児童福祉施設最低基準とは全く性格を異にするものである」として、認可外保育施設に法的位置づけを付与するものではないことを強調した。

文献

- 石田慎二(2008)「保育サービス提供における民間営利組織の政策的位置づけ—1980年代のベビーホテル対策を中心に—」『日本の地域福祉』21、72-80。
- 伊藤千江子(1981)「ベビーホテル問題の背景と対策」『時の法令』1122、21-23。
- 垣内国光(2000)「大和市ベビーホテル虐待死事件と保育の公的責任」『保育情報』282、4-10。
- 森田明美(1996)「現代の子育て問題と『子育て支援』政策に関する一考察」『東洋大学児童相談研究』15、85-107。
- 田辺敦子(1997)「無認可保育施設の現状と課題」日本保育学会編『わが国における保育の課題と展望』世界文化社、80-90。
- 山縣文治(1985)「今日における保育問題—夜間保育所をとおして考える—」大阪市立大学社会福祉学研究室三十周年記念論文集編集委員会編『大阪市立大学社会福祉学研究室三十周年記念論文集』海声社、156-176。
- 山縣文治(2002)『現代保育論』ミネルヴァ書房。