

## 論 文

# 民間部門による保育所運営をめぐる日米比較（上）

—— いかにして保育の質の確保は可能か？ ——

渡 辺 直 美  
河 崎 信 樹

### 要 旨

株式会社による保育所運営の賛否をめぐる議論が日本では活発に行われてきた。そこで焦点となったのは保育の質の確保をめぐる問題である。この問題に対して本稿では、民間部門によって運営される保育所が大部分を占めるアメリカにおいて、保育の質の確保がどのようになされているのかを考察し、そのメリットとデメリットを明らかにすることを通じて、日本の保育政策に対するインプリケーションを得ることを課題としている。

キーワード：保育政策；保育所；株式会社；アメリカ；保育の質；就学前教育  
経済学文献季報分類番号：08-55；14-13；15-60

### はじめに

本稿の課題は、歴史的に保育所の運営を民間部門が担ってきたアメリカにおいて、保育の質確保のために実施されてきた連邦政府・地方自治体による政策や制度、代表的な保育所の取り組みについて検討することを通じて、そのメリットとデメリットを明らかにし、日本における保育の質をめぐる議論に対するインプリケーションを探ることである<sup>1)</sup>。

本稿が、民間部門による保育所運営と保育の質の確保の関係をめぐる問題に焦点をあてるのは、日本の保育政策が抱える重要課題である待機児童問題への対応策と強く関係しているためである。

第Ⅱ節において示すように、近年、日本の多くの地域、特に大都市圏を中心に待機児童問

1) 日本における保育制度は、2015年度から導入された「子ども・子育て支援新制度」の下で大きな変化を遂げた（詳しくは近藤（2014）、中山・杉山・保育行財政研究会編（2015）を参照）。ゆえに本稿では、基本的に2014年度までを考察の対象とし、必要な限りにおいて、2015年度以降の変化について言及する。2015年度以降の変化とその影響についての考察は、今後の課題としたい。

題が深刻化している。この問題を解消するために日本政府は、保育所の量的拡大を目指し、様々な政策を打ち出してきた。その中で特に注目を集めたのが、保育所の設置・運営主体の多様化である。例えば、2002年9月20日に厚生労働省から公表された「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案」では、「平成16年度までの待機児童ゼロ作戦を一層推進するため、特に大都市周辺部において、公設民営の推進、分園や設置主体の規制緩和等による保育所の整備等により、保育所等の受入れ児童数を増やす」と述べられている（下線は執筆者による）<sup>2)</sup>。このように多様な主体による保育所運営への参入は、保育所の量的拡大の切り札の一つとして位置づけられ、第Ⅱ節において後述するように、それは現在の安倍政権においても変わらない。

以上のような日本政府の方針に従い、運営主体の多様化が進められてきた。その際、大きな問題となってきたのは、これまで民間部門において保育所の運営を担ってきた社会福祉法人だけではなく、NPOや株式会社が保育所の運営に参入することである。特に株式会社によって運営される保育所において保育の質が確保できるのか否かが、最も重要な論争点となってきた<sup>3)</sup>。

第Ⅰ節において詳述するように、就学前教育における保育の質は、その後の子どもの成長の行方を大きく左右する<sup>4)</sup>。ゆえに就学前教育の担い手である保育施設が果たす役割は、言うまでもなく重要であり、多くの保護者の関心が保育の質に関わる問題へと収斂していくことは必然的である。

一方、こうした民間部門が運営する保育所の「先進国」として、第一に上げられるのがアメリカである。アメリカにおいては、就学前教育における保育の質の差が、その後の子どもの成長に大きな影響を与えることから、連邦政府による就学前教育・保育に対する支援の必要性が唱えられているが<sup>5)</sup>、貧困層を除いてそうした動きは見られない<sup>6)</sup>。ゆえに民営保育所が、いわば「当たり前」であり、主流となっている。当然、日本では根強い反対がある株式会社による保育所経営も行われている。そしてアメリカにおいても、日本と同様に保育の質

2) 厚生労働省「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案」2002年9月20日、5頁 < [http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/49256fe9001b533f49256c85001de998/\\$FILE/sankoul-2\\_1.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/49256fe9001b533f49256c85001de998/$FILE/sankoul-2_1.pdf) >。

3) 例えば、大宮（2006）、普門院（2012）を参照。

4) この点は多くの研究において指摘されている。代表的なものとして、Burchinal, M., Kainz, K., & Yaping, C. (2011); NICHD Early Child Care Research Network Rockville MD US. (2003) を参照。

5) Leibowitz, A. (1996); Michel, S. (2011) を参照。

6) ただし就学前教育を強化する動きはB・オバマ（Barack Obama）政権において見られる。例えば、The White House, Office of Press Secretary, “Fact Sheet President Obama’s Plan for Early Education for all Americans”, February 13, 2013. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/13/fact-sheet-president-obama-s-plan-early-education-all-americans>> を参照。

に対する保護者の関心は高く、保育の質を確保するための様々な努力が、州政府、地方自治体や民間保育所によって積み重ねられてきた<sup>7)</sup>。そうしたアメリカにおいて保育の質を確保するために行われてきた実践の内容について考察し、そのメリットとデメリットを把握しておくことは、株式会社の保育所事業への参入に賛成の立場を取るにせよ、反対の立場を取るにせよ、日本における就学前教育の充実を図るために必要なことではないだろうか。執筆者の問題関心は、この点にある。つまり保育の質の確保のためにアメリカで行われている試みについて検討し、そのメリットとデメリットを把握することを通じて、日本における株式会社による保育所運営と保育の質の関係をめぐる議論に貢献し、ひいては就学前教育を充実させるためのインプリケーションを導き出すことが、本稿の課題とするところである<sup>8)</sup>。

以下の本稿では、まず第Ⅰ節において、就学前教育が持つ重要性和、そこにおいて高い保育の質を確保することが、その後の子どもの成長にとって不可欠であることを、欧米での諸研究に依拠しながら、示していく。第Ⅱ節では、2000年代における待機児童問題の概要、保育所の設置主体の規制緩和を進めてきた日本政府の保育政策の展開について考察した上で、株式会社による保育所運営と保育の質の確保をめぐる問題状況について確認していく。第Ⅲ節においては、アメリカの保育所における保育の質をめぐる問題を取り上げる。アメリカにおいて保育の質はいかに定義され、その確保のためにどのようなシステムが構築されているか。そのデメリットとメリットはどこにあるのかを考察する。第Ⅳ節では、第Ⅲ節での考察を踏まえた上で、日本における株式会社による保育所運営をめぐる議論へのインプリケーションについて考えていきたい。つまり、アメリカの優れた側面を日本のシステムに取り込み、就学前教育に活かすことができるのか、アメリカで生じている問題が日本でも起こる可能性はないのか、あるとすれば、どのようにして防ぐべきか、といった点に焦点を当てる。そして最後に、アメリカとの比較によって、日本の保育制度が持つメリットを浮き彫りにし、今後の方向性—何を改革し、何を残すべきなのか—についても考えてみたい。

## I 就学前教育の重要性和質の高い保育の必要性

今日の日本社会において、義務教育として全ての子どもが教育を受けることができるのは小学校から中学校の期間である。また、多くの社会スキルプログラムや社会性と情動の学習（SEL）プログラムなどの、対人関係能力に重点を置いた介入プログラムの対象も小学生以

7) 例えば、Connors, M. C., & Morris, P. A. (2014); Tout, K., Zaslow, M., Halle, T., & Forry, N. (2009) を参照。

8) 林 (2009a) (2009b) は、本稿と同様の問題意識の下、執筆されており参考になる。また加藤 (2011) は、政府間関係という視点から日米の保育政策の比較を試みている。

上の年齢層である<sup>9)</sup>。しかし、就学前にあたる幼児期には、身体と脳の発達にともない、認知、言語、情動、社会性と幅広い領域において著しい発達が見られる。乳児期における親とのふれあいを中心とする生活から、同年代の子どもたちを含む様々な年齢層との交流が増え、子どもたちの世界が広がるのも幼児期である。子どもたちに学びの場と、保育士や同年代の子どもとの交流の場を提供する保育所は、幼児期の発達と就学前教育において重要な役割を担う。子どもの健やかな発達をサポートするためには、保育所の役割そして保育の質に関する調査が不可欠である。本節では就学前教育がその後の子どもの成長に与える影響の重要性を示した後、質の高い保育の必要性を明らかにする。

### （１）就学前教育が子どもに与える影響

欧米を中心とした様々な分野の研究により、幼児期における早期の学びの経験が子どもの就学準備とその後の人生の成功に重要な役割を担うことが示されている。それにともない、ここ 20 年の間に、就学前教育への注目が学校関係者、保護者、政策立案者、研究者の間で高まってきた。また日本においてもこうした研究の重要性が、近年さらなる注目を集めるようになってきた（中室, 2015、ヘックマン, 2015 等）。

就学前教育を具体的に説明する場合、就学準備（school readiness）の定義を明確にしておくことが適切である。就学準備は二つの要素から構成される（Lewitt & Baker, 1995）。一つ目の要素は「学ぶための準備」であり、子どもたちが特定の科目を学習しうる発達レベルに達しているかに焦点を置いている。例えば、ひらがなや数字などの基本的な読み書きが該当する。二つ目の要素は、子どもたちが典型的な学校環境にうまく順応できるかに着目した「学校に入るための準備」である。時間割に従って授業を受けたり、クラスメートと集団行動できるかどうかなどの能力が求められる。つまり、一般的に言われる学力的な要素とそれ以外の非学力的な要素の両方が備わった場合、子どもたちは就学準備ができていると言える。子どもたちは小学校の授業を受けるために必要な基本的な認知力、識字力、集中力、そして先生の指示に従うことや、クラスメートと様々な活動を行うための協調性などを、就学前教育において身に付けるのである。

幼児期の学びの経験は、子どもの認知的・言語的な発達に貢献し、学習の基盤を作るため、就学後の学力への影響が大きい。例えば、アメリカの所得階級別の学力差を調査した研究によると、6 歳の就学時点でついた学力差は、就学後の様々な教育介入プログラムを持ってしても縮まらず、低所得層の子どもたちが中・高所得層の子どもたちの学力に追いつくことが

9) 例えば、小学生を対象としたプログラムは、香川・小泉（2015）を参照。また、同研究グループでは幼児対等の SEL プログラムも現在試案中である。山田・小泉（2014）を参照。

できない (Heckman & Carneiro, 2003)。学力の差によって、進学先が左右されたり、授業についていけないことで学校への興味を失い退学する等、就学時についた学力差は、子どものその後の人生の選択肢を制限してしまう。

また近年では、幼児期の認知、言語発達に加え、社会的・情動的発達への注目が高まってきている (e.g., Aoki et al, 2008; Denham, 2006; Denham, Bassett et al., 2012; Kam, Wong, & Fung, 2011; Shields et al., 2001)。年長クラスに上がる頃には、ほとんどの子どもたちは自分の感情を理解し、他人の感情を感情表現から推測する能力を身につける (Denham, 1986)。それによって、時と場合に合わせて自分の感情を表現したり、他人の感情に対して適切な反応をすることができるようになる (Denham et al., 2002)。また、その文化や社会特有の感情表現ルール (例: 怒っていても、グループの調和を乱さないように、怒りを顔に出さない) を学び始めるのも幼児期である (Misailidi, 2006)。

欧米での調査によれば、幼児期の社会的・情動的発達は就学後の様々な面と関連している。例えば、他人の感情を的確に理解できる子どもは、他人とのコミュニケーションにおいて誤解が生じることが少なく、小学校の環境にうまく順応できる (Raver & Knitzer, 2002)。また、感情理解能力が高い子どもは、学校に対して好意的であり、先生の指示に従い、授業に集中でき、新しいことに挑戦する、などの傾向があることが明らかにされている (Denham, Bassett et al., 2012; Shields et al., 2001; Trentacosta & Izard, 2007)。さらに対人・友人関係においても、友人や仲間に向社会的<sup>10)</sup>な対応ができ、仲間を受け入れられ易い、先生から社会スキルの高評価を得るなどの利点が見られる (Denham et al., 2003; Denham, McKinley, Couchoud, & Holt, 1990; Ensor et al., 2011; Garner & Waajid, 2008)。つまり幼児期の発達は、子どもたちの日々の学校生活における対人関係から学業という多岐に渡り、多大な影響を持っていることが明らかである。

さらに近年では経済学者を中心に非認知能力の重要性が注目されている。そして、その発達に大きな影響を与える就学前教育に集中的な投資を行うことが、教育政策として最も効率的であることが強調されている (ヘックマン, 2015)。非認知能力とは、身体と精神の健康、忍耐力、注意力、モチベーション、自信、そして上述の社会・情動的能力などを含む、IQ テストなどの学力テストでは測れない能力である。これらの能力は子どもたちの社会性、情動、そして行動面において有益であり、子どもたちの人生の貢献度においては認知能力よりも重要だと指摘されている (Committee for Economic Development, 2004)。これらの非認知能力を、幼児期に就学前教育の一環として、子どもたちが学び身に付けるためのサポート

10) 向社会的行動とは、他人を助けたり物を分け与えたりなどの「人のためになる自発的な行動」であり、欧米を中心とした発達心理学分野で広く研究が進められている。代表的な研究は Eisenberg & Fabes (1998) を参照。



も必要である。

## （2）就学前教育における質の高い保育の必要性

幼児期における学びの経験を得るという点において、保育士や同年代の子どもたちとのふれあい、そして様々な学習カリキュラムを提供する保育所の存在は重要である。また、就学前教育という点では、保育所は就学時に学校環境に慣れ易いように、公共の学ぶ場（保育所）とはどんなものなのか、どんなことが行われているのかを子どもたちに体験させ、親しみを生み出すという役割も持つ（Burger, 2010）。ここで着目すべきは、保育の質である。ただ単に保育所に通うことだけで就学準備が整うというシンプルな関係ではなく、保育所の提供するサービスの中身の善し悪しによって、子どもたちの就学準備の度合いが変わってくるのである。

欧米では、保育の質と子どもたちの認知、言語、社会能力と情動の発達との間に正の関係があることを示す研究が蓄積されている。例えば、米国国立小児保健発達研究所（NICHD）はアメリカ 10 都市において、早期の保育の質が4歳半時点での子どもの発達にどのような影響を及ぼすかについて、大規模な縦断調査を行った。その結果、質の高い保育を受けた子どもは語学力と学力（認知、算数など含む）に優れている傾向が見つかった（NICHD Early Child Care Research Network, 2002）。また、質の高い保育が子どもの社会能力と情動発達にも大いに貢献していることも示されている（NICHD Early Child Care Research Network, 2000）。

さらに、高い質の保育による就学前教育の長期的な利益を調査するペリー就学前計画は、1960年代から現在まで調査が続いており、高校卒業率や生活保護受給の有無など様々な側面への影響が発見されている。これらの長期的な効果を考慮すると、就学前教育への投資が与える社会的利益は非常に大きく、他の教育、社会政策よりも投資効果が高いことが明らかにされている（中室, 2015、ヘックマン, 2015）。

これらの保育の質に関する研究は主に欧米文化において行われているが、日本での保育の質に関する議論、調査の現状はどうだろうか。続く第Ⅱ節では、待機児童問題対策として打ち出された株式会社による保育所運営をめぐる議論を軸に、日本における保育の質をめぐる問題状況について考察する。

## Ⅱ 日本における株式会社による認可保育所の運営と保育の質

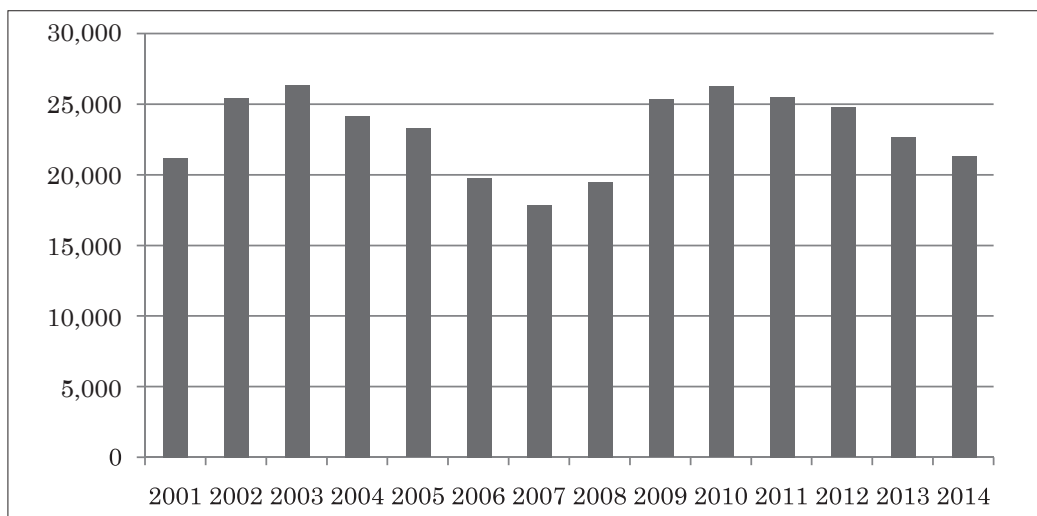
### （1）待機児童問題をめぐる現状

第Ⅰ節で指摘したように、就学前教育とそこにおける保育の質は、子どものその後の成長を左右する重要な意味を持っている。しかし現在の日本において、全ての児童に対して十分

な就学前教育が提供されているとはいえない。待機児童問題の深刻化は、そうした現状を示している<sup>11)</sup>。1990年代中盤以降深刻化していった待機児童問題は、2000年代に入り、解決されるべき重要課題としてますます注目されるようになってきた。ゆえに（2）で後述するように、政府による対策も継続して実施されてきたが、待機児童問題は解決されないまま、現在に至っている。

図1は、2001～2014年度までの待機児童数の推移を示したものである。2003～2007年度にかけて待機児童数は減少したものの、解消されることはなく、その後再び増加へと転じ、2010年度には26,275人にまで達した。その後、毎年、待機児童数は減少しているものの、依然として2万人以上の待機児童が存在している。また、こうした待機児童問題は、主として大都市圏に集中している。2014年4月1日現在において、1,000人以上の待機児童を抱えている都道府県は、東京（8,672人）、沖縄（2,160人）<sup>12)</sup>、大阪（1,124人）、千葉（1,251人）、神奈川（1,079人）の5都府県であり、首都圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）、近畿圏（京都、大阪、兵庫）及び政令指定都市、中核市における待機児童数が全体に占める割合は78.4%となっている<sup>13)</sup>。

図1 待機児童数の推移（2001～2014年度）



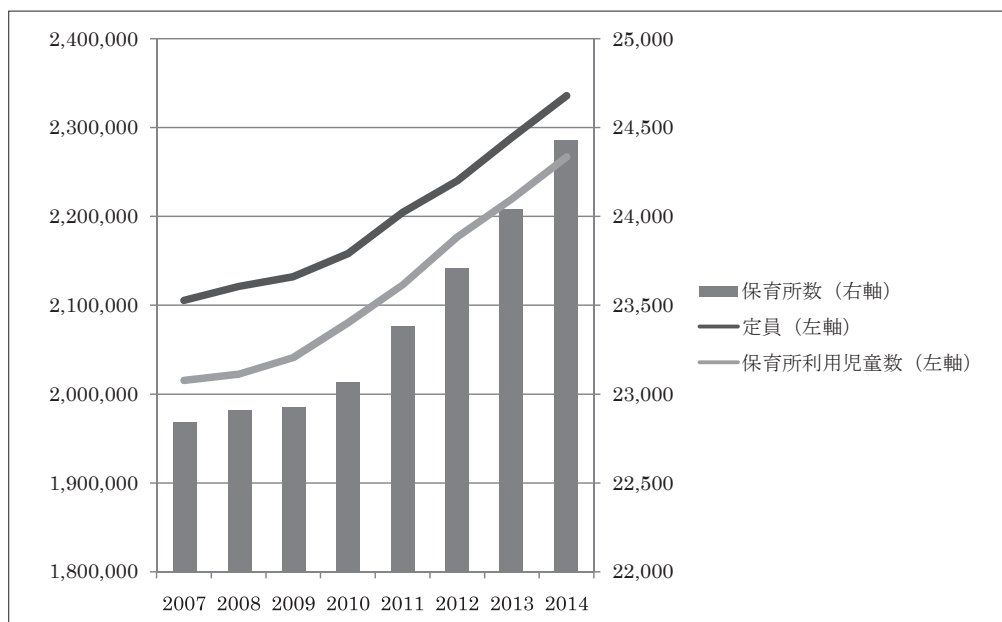
出典) 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2014）、85頁及び、厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成26年4月1日）」2014年9月12日<<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000057778.pdf>>より作成。  
注) 各年とも4月1日現在の状況を示す。

- 11) この観点からのもう一つの重要な課題は、子どもの貧困をめぐる問題である。この問題については阿部（2008）（2014）を参照。子どもの貧困と保育政策の関連についての検討は、今後の課題としたい。
- 12) 大都市部以外であるにも関わらず、沖縄の待機児童数が多い背景として、清水谷・野口（2004）は、認可外保育施設利用者が多い、出生率と離婚率が極めて高い、ことを指摘している。
- 13) 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成26年4月1日）」2014年9月12日に基づく。

このように深刻な待機児童問題が存在し続けている一方、図2から明らかなように、認可保育所とその定員、利用児童の数自体は、毎年増加している。例えば、認可保育所の利用児童数は、2009年度の2,040,934人から2014年度には2,266,813人へと225,879人増加している。しかし図1に見られるように、待機児童の解消には至っていない。

こうした現象が生じる背景には、潜在的待機児童の問題がある。待機児童数には、統計上、認可外保育施設を利用している児童や、様々な事情により、入所の申し込みを行っていない児童の数が含まれていない。また待機児童の「定義」は曖昧であり、自治体側の裁量が残されている。ゆえに同じような状況下に置かれている児童が、「待機児童」としてカウントされるか否かが自治体ごとに異なる場合も多く存在する<sup>14)</sup>。ゆえに認可保育所の数の増大は、新たな「待機児童」の存在を表面化させることになる。厚生労働省の推計（2009年）では

図2 認可保育所数、定員及び利用児童数の推移（2007～2014年度）



出典) 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成26年4月1日）」2014年9月12日、より作成。

注) 各年とも4月1日現在の状況を示す。

14) 例えば、2013年9月13日に行われた田村憲久厚生大臣の記者会見において、自治体間の待機児童の定義の違いについて質問が出された。これに対して田村大臣は「元々保育の実施主体、義務は市町村という法律になってますから、一定程度の判定といいますか、待機児童としての認定をする裁量というものがあるというのが、今までの制度であったわけでありまして、国からは一定の指針は出しますが、そこは各自治体においてある程度の裁量が認められている」と回答している（「田村大臣閣議後記者会見概要」2013年9月13日 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/0000023044.html>>）。ただし最低限の待機児童の基準は、国が定める必要があるとも述べているが、2015年4月以降の新制度の下でも、依然として自治体の裁量は残されており、定義が自治体ごとに異なるという状況は変化しておらず、「隠れ待機児童」を生じさせている。「待機児童 減ったと言われても」『朝日新聞』朝刊、2015年8月3日、2面を参照。



約 80 万人の潜在的待機児童が存在するとされている（鈴木，2010、196～198 頁）<sup>15)</sup>。

待機児童問題の深刻化は、認可保育所以外の保育施設＝認可外保育施設に対する需要を増加させている。認可外保育施設とは児童福祉法に基づく認可を受けていない保育施設のことを指し、認可外保育所、ベビーホテル<sup>16)</sup>、事業所内保育施設等がある。表 1 は、ベビーホテルと認可外保育施設数及び入所児童数の推移（1998～2013 年度）を示したものである（事業所内保育施設数は含まない）。ベビーホテル及び認可外保育施設の数、1998～2004 年度にかけて急増した（約 2,400 カ所の増加）。その後もゆるやかに増加し続け、2013 年度には 7,939 カ所となっている。また 2008 年度以降、主としてベビーホテル以外の認可外保育施設を中心に、入所児童数も大きく増大し、2012 年度には 20 万人を突破するに至っている。このことは認可外保育施設が、認可保育所に入ることのできなかった児童の受け皿となって

表 1 認可外保育施設及び児童数の推移（1998～2013 年度）

	区分		1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
認可外保育施設	施設数		4,783	5,253	5,815	6,111	6,849	6,953	7,176	7,178
		児童数（千人）	149	160	169	169	179	177	179	180
	ベビーホテル	施設数	727	838	1,044	1,184	1,386	1,495	1,587	1,620
		児童数（千人）	19	21	25	26	28	29	30	31
	その他	施設数	4,056	4,415	4,771	4,927	5,463	5,458	5,589	5,558
		児童数（千人）	130	139	144	143	151	148	149	149

	区分		2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
認可外保育施設	施設数		7,249	7,348	7,284	7,400	7,579	7,739	7,834	7,939
		児童数（千人）	179	177	176	180	186	185	201	203
	ベビーホテル	施設数	1,566	1,597	1,756	1,695	1,709	1,830	1,818	1,767
		児童数（千人）	30	29	32	31	31	33	35	33
	その他	施設数	5,683	5,751	5,528	5,705	5,870	5,909	6,016	6,172
		児童数（千人）	149	148	144	149	155	152	166	170

出典）厚生労働省「平成 25 年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」2015 年 3 月 31 日。

注）・施設数及び児童数は都道府県等が把握した数。

・1998 年度及び 1999 年度については各年度 1 月 10 日現在、2000 年度は 12 月 31 日現在、2001 年度以降は 3 月 31 日現在。

15) この点に関連して宇南山（2013）は、①待機児童の定義の曖昧さが、自治体側に定義を変更し、見せかけの改善を目指すインセンティブを与えてしまう、②保育需要自体が保育所の整備状況に強く影響を受けて変動する、という理由から待機児童数を保育所整備の指標として用いることを批判している。そして代わりに、保育所の定員と女性人口の比率から定義される「潜在的保育所定員率」を新たな指標として用いることを提唱している。宇南山（2011）も参照。

16) ベビーホテルとは認可外保育施設の内、「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」のことを指す。厚生労働省「平成 25 年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」2015 年 3 月 31 日 <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000080123.pdf>> を参照。

いることを示しており、その果たす役割の重要性がますます高まっていることを示している。

## （2）政府による対策と株式会社の参入

歴代政権は待機児童の解消を目指し、様々な子育て支援政策を実行してきた。表2は、2000年以降に実行された主な子育て支援政策を示したものである。これらの政策の内、本稿との関わりで最も注目すべき点は、2000年に実施された認可保育所の設置主体に関わる規制緩和である<sup>17)</sup>。

1990年代以降、様々な分野において規制緩和が進められてきた<sup>18)</sup>。保育の分野も例外ではない。従来、民間部門による認可保育所の運営については、厚生省によって出された通知「保育所の設置認可等について」（1963年）に基づき、社会福祉法人にのみ認められていた。その後、「規制緩和推進3か年計画」（1998年）、「規制緩和推進3か年計画（改定）」（1999年）等において、設置主体の規制緩和の問題が取り上げられた。そこでは「これまで法人の形態によっては参入が厳しく制限されていた分野において、営利法人等による新規参入を促進し、競争を通じたサービス向上とコスト低下を図るため、原則自由・例外禁止の方向に向けた検討を進める」<sup>19)</sup>という方向性が示され、保育分野もその対象とされた。

こうした流れを受けて、新エンゼルプラン（1999年）において、待機児童の解消を目的とした改革の一貫として、設置主体の規制緩和が決定され、2000年に新たな通知「保育所の設置認可等について」が出され、株式会社による認可保育所の設置が認められた。

このように政府は、株式会社の参入による認可保育所の量的拡大を期待してきた。ではなぜ待機児童問題対策として、公立の認可保育所の拡大ではなく、株式会社による認可保育所の設置を拡大しようとしてきたのか。その背景として池本（2013、62頁）は、①公立保育所のコスト高の問題、②公立の保育所ではサービスの多様化が進まない、という2つの認識があったと指摘している<sup>20)</sup>。つまり政府は、株式会社等、設置主体の多様化を規制緩和によって実現することを通じて、保育市場に参入する民間企業が増大し、認可保育所の数が増え、待機児童問題の解決に資すると同時に、激しい競争が行われることを通じて、保育の質自体

17) 政府による子育て支援政策の展開についての詳細は、前田（2014）、第2章を参照。

18) 以下の保育分野の規制緩和に関する記述については、公正取引委員会（2014）、鈴木（2004）、田村（2004）に依拠している。

19) 「規制緩和推進3か年計画（改定）」1999年3月30日、閣議決定 <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/cologne99/k\\_kanwa.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/cologne99/k_kanwa.html)>。

20) 前田（2004、93～98頁）も同様に、民間保育所と比べてコストが非常に高いこと、保護者の多様なニーズに対応することができていないことを公立保育所の問題点として挙げている。前者については、人件費の高さや保育士の人員配置の多さが主要な要因であるとしている。後者については、延長保育やゼロ歳児保育等のニーズに対応しきれないと論じている。

表2 政府によるこれまでの主な子育て支援政策

時期	項目	概要
1994	エンゼルプラン策定	文部省・厚生省・労働省・建設省が合同で制定した子育て支援施策。
	緊急保育対策等5か年事業（～1999）	低年齢児（0～2歳児）保育、延長保育等の多様な保育の充実、地域子育て支援センターの整備等 低年齢児の保育収容数60万人、延長保育実施7,000カ所、一時保育実施3,000カ所、多機能保育所1,500カ所。
1998	放課後児童クラブの法制化	児童福祉法改正により、放課後児童健全育成事業として法制化。
1999	新エンゼルプラン策定（～2004）	エンゼルプランを継承。多様な需要の応える保育サービスの推進 低年齢児の保育収容数68万人、延長保育実施10,000カ所、一時保育実施3,000カ所、多機能保育所2,000カ所、休日保育300カ所、病後児保育500カ所。
2000	認可保育所の運営を民間に開放	参入規制の緩和により、株式会社等に門戸を開放。
2001	東京都認証保育制度開始	東京都独自の制度である認証保育所制度の開始。
	保育ママ制度開始	保育の資格を有する者が自宅で児童を預かる制度の開始。
2002	待機児童ゼロ作戦（～2004）	公設民営化の推進、学校の空き教室や駅などの拠点施設の保育への活用への支援・助成開始 2004年度末までに、保育所等の受入児童数を15万人増加させる計画。
2003	少子化社会対策基本法	内閣府に、内閣総理大臣を会長とし、全閣僚によって構成される少子化社会対策会議を設置。
2005	子ども・子育て応援プラン（～2009）	一時保育実施9,500カ所、延長保育実施16,200カ所、休日保育2,200カ所、夜間保育140カ所、保育所受入児童数拡大215万人。
2008	待機児童ゼロ作戦（～2018）	保育の質的なサービス拡充。低年齢児の保育サービス利用率20%→38%、保育サービス利用児童数100万人増やす。放課後児童クラブ利用率19%→60%、登録児童数145万人増やす。
	安心子ども基金の創設	保育所等緊急整備事業：施設整備費補助、賃借料補助等 放課後児童クラブ設置促進事業：建物改修、倉庫設置経費の補助 家庭的保育改修等事業：実施場所改修費、研修費の補助。
	保育ママ制度法制化	児童福祉法改正により、保育ママ制度が法制化。
2010	子ども・子育てビジョン（～2014）	平日昼間の保育サービス利用241万人、低年齢児の利用102万人、延長・夜間等保育サービス96万人、病児・病後児保育200万人分、認定こども園2,000カ所以上設置、放課後児童クラブ利用者111万人。
	待機児童解消「先取り」プロジェクト	家庭的保育（保育ママ）の拡充、保育所整備のための土地借上げ支援、質を確保した認可外保育施設への公費助成等。
2012	子ども・子育て関連3法	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。
2013	待機児童解消加速化プラン	子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、待機児童解消に意欲的に取り組む地方自治体に対する支援を実施。
2014	放課後子ども総合プラン	放課後児童クラブと放課後子供教室の一体型を1万カ所以上整備し、30万人分の確保。

出典）老月（2014）、9頁より引用。

も向上していくと想定していた<sup>21)</sup>。

しかし、この政策はうまく機能しなかった。表3は、各設置主体別の認可保育所数の推移を示したものである。株式会社によって設置された認可保育所数は増大しているものの（118カ所（2007年）→474カ所（2013年））、全体に占める割合で見れば、2013年時点で約2%と限られている。株式会社による認可保育所運営への参入はそれほど進んではいないと言える<sup>22)</sup>。

その背景には、大きく2つの理由がある。一つは、株式会社と社会福祉法人との間の競争条件が同一ではないという点である。例えば社会福祉法人の場合、施設建設費の補助を国や自治体から受け取ることができる（国が全体の2分の1、自治体が4分の1をそれぞれ負担）が、株式会社が設置主体の場合は受けることができない。また自治体独自の補助制度が存在する場合も、株式会社がその対象から外されている場合がある。また税制においても、社会福祉法人が法人税、住民税、事業税が免除されているのに対して、株式会社には課税される<sup>23)</sup>。つまり設置主体間のイコールフットINGが達成されていないといえる。

もう一つは、株式会社が設置・運営する認可保育所において、保育の質がきちんと確保で

表3 設置主体別認可保育所数の推移（2007～2013年）

	市町村	社会福祉法人	社団法人	財団法人	学校法人	宗教法人	NPO	株式会社	個人	その他	合計
2007	11,603	10,163	4	227	171	277	54	118	212	19	22,848
2008	11,328	10,417	20	220	227	266	59	149	201	22	22,909
2009	11,008	10,703	11	210	266	268	66	157	190	46	22,925
2010	10,766	11,026	6	197	321	260	66	227	176	23	23,068
2011	10,515	11,434	6	175	434	257	75	301	167	21	23,385
2012	10,275	11,873	17	143	508	249	85	382	155	24	23,711
2013	10,033	12,339	4	97	588	244	86	474	148	25	24,038

出典）全国保育団体連絡会・保育研究所編（2014）、90頁。

注）・各年4月1日現在の数字を示す。

・岩手県、宮城県、福島県の8市町村を除く（2011年）。

・2010年以降、有限会社を「その他」から「株式会社」に移行。

21) 同時に政府及び地方自治体が抱える巨額な財政赤字の問題も念頭に置かれていたと考えられる。また公立保育所の民営化を進める際の受け皿としても、株式会社が期待されていた。公立保育所の民営化については、垣内（2006）、近藤（2014）、鈴木（2004）、田村（2004）等を参照。

22) 一方において認可外保育施設には株式会社が多く参入している。池本（2013）、65～66頁を参照。

23) 公正取引委員会事務総局経済取引局調整課「社会福祉法人と株式会社のイコールフットINGについて」2014年3月17日<<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/hoiku/katsudou.files/03shiryou2.pdf>>に基づく。また鈴木（2014、198～199頁）は、上述の点以外に、配当の禁止、内部留保の制限、社会福祉法人会計の作成等、株式会社にとって不利な規制が残されていることを、株式会社による参入が進まない理由として挙げている。



きるのか否か、という点に関して不安を持つ自治体が存在するという問題である。保育所の認可は、都道府県知事もしくは政令市・中核市の場合は市長によって行われるが、その決定においては設置先の市町村の意向が重視される。ゆえに各自治体が、株式会社が設置主体となる保育所に対してどのような姿勢をとっているかが重要である。例えば、公正取引委員会が実施したアンケート調査（公正取引委員会，2014，27～29頁）では、回答した39.8%の株式会社が、自治体によって参入を拒否されたことがあると回答している。また株式会社によって運営される認可保育所がない自治体は、「応募がなかった」、「新規開設がなかった」以外の理由として、保育の質に対する懸念、倒産のリスクを挙げている。

例えば、2013年度（884人）、2014年度（1,109人）と保育計画を策定する市区町村の中で最も待機児童数が多かった東京都世田谷区は、これまで株式会社による認可保育所の設置を規制してきた。この理由について保坂展人世田谷区長はインタビュー（『週刊朝日』2013年7月19日号）の中で、「量的拡大のためには「質」がついてこなくてもいい、という立場は取りません。保育の質が保たれるのであれば、法人形態によって決めつけようとは考えていません」とした上で、株式会社の参入を規制している理由を2点挙げている。第一に、社会福祉法人与株式会社の間でのイコールフットINGが達成されていない点である。結果として「株式会社の負担が多ければ、保育士の質や労働環境にも影響しかねない、つまり、保育の質の低下にもつながりかねない」と懸念を表明している。第二に、株式会社が倒産するリスクがある点である。株式会社の財務状況を厳密にチェックすることができなかった。ゆえに設置主体である株式会社の倒産リスクを審査することができず、参入を規制せざるを得なかった、としている<sup>24)</sup>。

一方、積極的に株式会社による認可保育所の設置を進め、「待機児童ゼロ」を達成したと2013年に発表したのが横浜市である<sup>25)</sup>。横浜市の認可保育所の定員は、2004年度の26,689人から2014年度の51,306人へと大きく拡大している<sup>26)</sup>。この拡大を牽引した設置主体が株式会社であった。表4は、2003～2014年度の間の横浜市における認可保育所数の推移を設置主体別に見たものである。2003年度に2カ所のみだった株式会社によって設置された認

24) その後、世田谷区は、①子ども子育て新支援制度の下で、一定のイコールフットINGが達成されたこと、②財務状況のチェックを行えることを厚生労働省に確認できたことを理由として、株式会社の認可保育所事業への参入を認める方向に政策を変更している。このことは保育の質に関する一定の基準を満たせば、設置主体の経営形態に関わらず、設置を認めるという姿勢を示している。『週刊朝日』2013年7月19日号及び、「区長記者会見」2014年4月28日 <<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/695/697/d00132484.html>>を参照。

25) 横浜市の保育政策全体については、上林（2014）、前田（2014）、第8章を参照。

26) 横浜市子ども青少年局保育対策課「平成27年4月1日現在の保育所等利用待機児童数について」2015年4月30日 <<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/270430taikijidou.pdf>>に基づく。



可保育所は、2014 年度には 175 カ所へと急増している。全体に占める割合について見ると、2003 年度は市立保育所 47.6%（127 カ所）、社会福祉法人による設置 40.8%（109 カ所）に対して、株式会社によって設置された認可保育所は 1%にも満たなかった。しかし 2014 年度には、市立保育所が全体に占める割合は 14.4%（88 カ所）へと大きく減少した一方で、社会福祉法人によって設置された認可保育所の割合は 47%（287 カ所）へと増大している。さらに株式会社によって設置された認可保育所は全体の 28.6%へと急激にシェアを拡大させている。このように横浜市における認可保育所数の拡大は、社会福祉法人によって運営される保育所が果たした役割も大きいものの、株式会社によって設置された認可保育所の拡大がなければ、認可保育所の大幅な定員増は実現できなかったと考えられる。一方において市立保育所が果たす役割は年々低下している。「公立から私立へ」というのが横浜市における認可保育所数拡大政策の大きな流れであり、その「私立」の中で株式会社が果たす役割がますます大きくなっている。

なお、こうした横浜市の保育政策に対しては、追加的な財政支出を行い、認可保育所の量的拡大を進めてきた点については評価する声が多い一方で、いくつかの課題も指摘されている。前田（2014、第 8 章）は、「待機児童ゼロ」達成以降の課題として 4 点を指摘している。①定員超過及び定員割れの保育所が存在していること<sup>27)</sup>、②保育の質の問題に対応するため、

表 4 横浜市における設置主体別認可保育所数の推移

	社会福祉法人	財団法人	NPO 法人	宗教法人	学校法人	株式会社	個人	市立保育所	合計
2003	109	2	0	12	0	2	15	127	267
2004	124	3	2	12	0	10	15	123	289
2005	150	3	6	11	0	25	14	118	327
2006	177	3	10	11	1	38	14	114	368
2007	187	4	10	9	5	44	14	110	383
2008	195	4	12	9	7	55	14	106	402
2009	205	4	12	8	10	65	14	102	420
2010	211	4	12	8	12	73	14	102	436
2011	222	4	13	8	13	88	13	98	459
2012	245	5	15	8	17	112	11	94	507
2013	277	6	17	7	20	152	11	90	580
2014	287	6	18	7	20	175	10	88	611

出典）「横浜市提出資料」規制改革会議、2013 年 3 月 21 日

<<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130321/item4.pdf>>、上林（2014）、11 頁及び、「横浜市の民間保育所認可状況（設置主体別）」2014 年 8 月 1 日 <<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/incubator/file/20140829minkan.pdf>> より作成。

注）各年とも 4 月 1 日現在の状況を示す。

27) 小田（2014）も参照。

設置主体にかかわりなく、保育内容の適切な評価を行う必要、③市外からの転入者の増加、④保育所運営費の増加による財政の持続可能性の問題、である。また猪熊（2014、第1章）は、横浜市による待機児童の定義が、育児休業中や自宅での求職活動中の場合が含まれないなど狭すぎるため、「待機児童ゼロ」達成は「数字のマジック」（34頁）であると批判している。また施設のレベル低下及び保育士の不足等、保育の質に関わる問題が生じている点も指摘している。

### （3）第二次安倍政権による待機児童対策と株式会社

2012年12月に成立した第二次安倍政権は、いわゆる三本の矢（「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」）から構成される「アベノミクス」と呼ばれる経済政策を実行している。その中で待機児童問題は、「三本の矢」の一つである成長戦略の中に位置づけられている。安倍政権は「女性の持つ力は日本最大の可能性」と位置づけ、その社会進出を促進し、経済の成長へとつなげていくことを重視している。そのためには「子どもを持つ女性が、安心して仕事にも子育てにも取り組めるように」なることが必要である。ゆえに認可保育所の整備を急速に進め、待機児童問題を解決していかなければならない<sup>28)</sup>。そこで安倍政権によって2013年に打ち出されたのが「待機児童解消加速化プラン」であった。

「待機児童解消加速化プラン」<sup>29)</sup>では、2013～2014年度を「緊急集中取組期間」として約20万人分、2015～2017年度を「取り組み加速期間」としてさらに約20万人分、合わせて約40万人分の保育の受け皿を整備し、待機児童問題を解決することを目指している。同プランでは、保育施設の整備を進める自治体に対する支援策の5本の柱として、「①賃貸方式や国有地も活用した保育所整備、②保育を支える保育士の確保、③小規模保育事業などの運営費支援等、④認可を目指す認可外保育施設への支援、⑤事業所内保育施設への支援」、が挙げられている。この中で①の保育所整備において株式会社が果たす役割が重視されている。そこでは「施設整備費の積み増し。中でも都市部に適した賃貸方式を活用し、株式会社を含む多様な主体でスピード感をもった施設整備を推進」（下線は執筆者）と述べられている。つまりここでは、横浜市と同様な形—いわゆる横浜方式—での株式会社による認可保育所設置の推進が念頭に置かれている。例えば、2013年5月21日に横浜市の保育所を訪問した安

28) 以上の「アベノミクス」の内容については、内閣官房『改定 やわらか成長戦略。～アベノミクスをもっと身近に～』2015年5月 < [http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2014/leaflet\\_seichosenryaku.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2014/leaflet_seichosenryaku.pdf) > に依拠した。

29) 以下の叙述は厚生労働省「待機児童解消加速化プラン」2014年4月3日 < [http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/taikijidokaisho\\_01.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/taikijidokaisho_01.pdf) > に依拠している。

倍首相は以下のように述べている。

「安倍政権としては、子育てを全面的に支援をしていきたいと思います。＜中略＞このケースのように、今まで、経験のなかった民間会社にも、積極的に参加をしていただくということが絶対に不可欠なんだろうと思います。」

民間会社がこうした分野に参入するというと、いろんな議論があるわけですが、しっかりとした経営主体で、高い志を持っていれば、むしろニーズに合う、ニーズをしっかりと受け止めて対応していくということは、サービスの面でも、優れているという面もあるのではないかと思います」（下線は執筆者）<sup>30)</sup>。

以上のように安倍政権は、横浜市に倣い、株式会社による認可保育所運営への参入を促進させる考えを示している。また2015年度より開始された「子ども子育て新支援制度」の下では、「都道府県等は、地域の保育需要が満たされていない場合には、適格性・認可基準等を満たしている保育所等であれば原則認可するもの」<sup>31)</sup>とされており、適格性・設置基準を満たした株式会社が認可申請をした場合、自治体の判断で拒絶することができない仕組みとなっている。またイコールフットINGの面でも、施設整備費は廃止され、設置主体を問わず、施設の減価償却費の一定割合が、保育の実施に必要な費用の一部として、自治体から支給されることになった<sup>32)</sup>。

また内閣府に設置された審議会である規制改革会議においてもこの問題が取り上げられている。2013年1月から議論が行われ、2013年5月2日に規制改革会議の見解が示された。そこでは「待機児童解消加速化プラン」を評価した上で、以下のようにこの問題について述べている。

「保育所の設置主体については、2000年の規制緩和によって制限が撤廃されている。さらに、子ども・子育て支援新制度への移行により、設置主体が株式会社等であることを理由に自治体の裁量で認可しないといった取扱いが許されなくなることが明文化され

30) 首相官邸「横浜市内保育施設視察」2013年5月21日 <[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201305/21yokohama\\_sisatsu.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201305/21yokohama_sisatsu.html)>。

31) 厚生労働省「保育の論点整理等に関する考え方」2013年5月2日 <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130502/item2.pdf>>。

32) なお自治体独自の補助金、課税の状況については変化しておらず、完全なイコールフットINGは達成されていない。公正取引委員会事務局経済取引局調整課「社会福祉法人と株式会社のイコールフットINGについて」2014年3月17日 <<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/hoiku/katsudou.files/03shiryu2.pdf>>に基づく。

る。経営形態にかかわらず、公平・公正な認可制度の運用がなされるよう、厚生労働省は都道府県に通知する。併せて、当該通知の趣旨が市区町村に周知徹底されるよう、都道府県に通知する」（下線は執筆者）<sup>33)</sup>。

厚生労働省は、この規制改革会議の見解に同意し、2013年5月15日に都道府県知事及び政令指定都市・中核市の市長に対して、保育所の認可において、2015年度から実施される新制度の趣旨を踏まえて、設置主体によって差別的な措置をとることを是正するように通達を出した<sup>34)</sup>。

また公正取引委員会も、自治体、認可保育所の設置主体（社会福祉法人、株式会社等）、保護者を対象としたアンケート調査を行い、2014年6月に報告書を公開した（公正取引委員会、2014）。同報告書では、競争政策の観点から、株式会社による認可保育所の運営への参入を抑止するような不公平な制度運営を行わないこと、補助制度や税制におけるイコールフットイングを実現することが要請されている。

このように安倍政権においては、株式会社による認可保育所運営への参入の拡大による、認可保育所の量的拡大を目指し、イコールフットイングの実現や自治体への働きかけを強めている。

#### （４）株式会社の参入をめぐる議論と保育の質

以上のように政府は、これまで株式会社による認可保育所設置を促そうとしてきた。しかし一方において、株式会社によって設置された認可保育所においては、保育の質が確保できないとの意見も根強い。（２）において指摘したように、株式会社によって設置された認可保育所を持たない自治体の懸念の一つはこの点にあった。池本（2013、68～71頁）は、株式会社によって設置される保育所に対する批判を、①保育の質に対する懸念、②倒産した場合のリスク、③保育所運営に対して支出された税金が経営者や株主の利益・配当となる、という３点にまとめている。保育所の倒産は、保育環境の急激な変化をもたらすため、保育の質に与える影響が非常に大きい。また税金の問題も、本来は保育の質向上に使用されるべき補助金が、経営者や株主の利益・配当となっているという点に対する批判である。ゆえに②③も保育の質の問題と密接な関係を持っていると言え、株式会社に対する懸念の大部分は、「保育の質を維持しうるか否か」という点に関わっている。

33) 規制改革会議「保育に関する規制改革会議の見解」2013年5月2日 <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130502/item3.pdf>>。

34) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「新制度を見据えた保育所の設置認可等について」2013年5月15日 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000031y0s-att/2r98520000031y29.pdf>>。

ではなぜ株式会社によって設置される保育所は、保育の質の確保に問題があると考えられるのか。前述した「規制緩和推進3か年計画（改定）」（1999年）等にあるように、公立よりも低コストで、より良いサービスを提供しようというのが、株式会社の参入を促進する側の論理であった。これに対して保育行財政研究会編著（2001b）は、「コスト論」と「ニーズ論」に対する批判という形で、こうした論理が成り立たないと主張している。

「コスト論」とは、自治体よりも安いコストで民間企業によって同じサービスが提供できる場合、民間企業によってサービスが提供されるべきだという考え方である。保育所の場合も、公立の方が私立よりも高コストであり、民間企業によって同じサービスが提供されるのであれば、民間企業の参入を進めるべきだということになる。しかし同書によれば、同じサービスの提供はできない。保育所運営は、労働集約的な産業であるからだ。つまり「企業である以上、収益を上げようとすることは当然です。そのため保育所のような労働集約型サービスの場合、人件費の削減が最大の課題となります」（75頁）。とすると人件費削減のために、株式会社が運営する保育所における保育士は非正規雇用が中心となっていく。非正規雇用の場合、保育の質を維持するために保育のマニュアル化が進む。しかしマニュアル化された保育は、各保育士の専門性の発達を阻害する。また非正規雇用は不安定な状態であり、保育士の専門性や熟練が蓄積されない。結果として、保育の質が大幅に低下してしまう<sup>35)</sup>。

「ニーズ論」とは、株式会社によって運営される保育所の方が、公立保育所と比較して、利用者のニーズに応じた保育サービスを提供でき、利用者は多くの選択肢の中から自らに最も適した保育サービスを選択することができるという考え方である。これに対して著者らは、アメリカの保育所の調査<sup>36)</sup>に基づき、こうした議論は保育の質という観点で、大きな問題を孕んでいると指摘する。保育の質は保育料金に比例する。質の高い保育を提供する保育所の料金は高くなり、質の低い保育を提供する保育所の料金は安くなる。とすると「子どもの受ける保育の質が、保護者の所得によって決まります」（85頁）。つまり保護者の所得に応じた保育サービスを選択せざるを得ず、保育の質の面で子どもの間に格差が生じてしまう。

以上のように反対論は、株式会社による保育所の設置は、利益—ここに株主への配当も含まれよう—のために、人件費を中心にコストを削減していくため、保育の質は低下する。また所得格差が提供される保育サービスの質の格差と直結してしまう、と主張しているといえ

35) 同様の指摘は、近藤（2010）、小林（2015）等にも見られる。小林（2015）は、上記の「コスト論」批判と同様に、株式会社が経営する認可保育所において、利益確保のために人件費削減を目的とした保育士の非正規雇用化が進み、保育の質が低下している現状を詳細にレポートしている。また一方で、同様の問題が社会福祉法人が経営する認可保育所や公立保育所にも拡大している現状に警鐘をならしている。

36) 保育行財政研究会（2001a）を参照。



よう。

しかし株式会社による参入の促進を主張してきた鈴木亘氏が指摘するように（鈴木、2014、197 頁）、認可保育所の場合、最低限の保育の質を定めるために一定の基準が設定されているため、保育料が安く、極めて質の低い保育を提供するような施設は存在し得ない<sup>37)</sup>。また「保育園を考える親の会」で代表を務める普光院亜紀氏は、こども園への株式会社の参入をめぐる議論の中で、株式会社が得る利益や株主への配当が、保育の質の低下を招く可能性を指摘しつつも、保育の質を維持できるか否かは経営形態に関係はなく、個々の事業者によって判断されるべきだという考えから、すべての事業者に対して、一定の基準（人件費の確保、配当の制限、他事業への資金の流用の禁止等）を当てはめることで、保育の質の維持を図るべきだとの指摘を行っている（普光院、2012、46～48 頁）。こうした見解の基本的な部分は、公正取引委員会（2014）にも共通している<sup>38)</sup>。

ゆえに認可保育所の場合、重要と考えられるのは、この一定の保育の質を確保することができる基準をどこに置くのか、という点になる。この点をめぐっては大きな見解の相違がある。例えば、上記の鈴木（2014、209～210 頁）は、近年問題となっている保育士の不足を補うために、保育士の配置基準（児童と保育士の比率。児童の年齢に応じて異なる）を緩和し、保育士資格を持たない職員の配置も認めるべきであると主張している<sup>39)</sup>。そして、こうした規制緩和を行っても、保育の質には影響がないと、東京都の認証保育所（保育士の配置比率が 60%）を例に挙げている。また中村紀子（株式会社ポピンズ代表取締役 CEO）氏も対談（中村・八田（2014））の中で、保育士比率 100%の認可保育所と 60%の認証保育所（東京都）を比較し、認証保育所の方が、保護者満足度が高いことを根拠に、保育の質が向上する可能性を指摘している。さらに 3 歳以上の保育については、保育士だけではなく、幼稚園教諭や幼児教育の専門家を採用する方が、保育の質が向上すると述べている。これに対して普光院（2014）は、配置基準の緩和は専門性の低い人材によって保育が行われる、適正な人材を確保するのが難しくなる、という理由から保育の質が悪化してしまう、むしろ保育士の

37) ただし小林（2015）が指摘するような状況（注 35 を参照）が生じている点に留意する必要がある。また認可外保育施設における保育の質の確保ためには別の政策手段が必要とされる。認可外保育施設の詳細な検討は今後の課題としたい。

38) 公正取引委員会（2014）は、保育の質は経営主体の形態ではなく、個々の事業者に依存するものであること、必要な質は設置に関する基準によって確保しうるとし、「これら事業者が切磋琢磨することにより、さらなる質の向上が図られると考えられる」（97 頁）と主張している。また社会福祉法人が経営する保育所においても、問題は存在していると指摘している。

39) 保育士の不足は、保育施設の拡大を難しくするため、待機児童問題の解消を目指す上で、大きな障害となっている。例えば「保育士不足 悩む自治体」『読売新聞』朝刊、2015 年 7 月 5 日、9 面を参照。

待遇を改善することで、保育士不足に対応しなければならないと批判している<sup>40)</sup>。つまりここでは、保育士を100%配置しなければ保育の質を確保できないのか、緩和しても確保できるのか、という点が問題となっている。

また「ニーズ論」批判との関係で提起された、所得格差と保育格差の関係に関わる問題は、子どもの貧困問題が深刻化している中、非常に重要な課題であると考えられる。この問題に対して阿部（2014）は、低所得者に対する補助金の支給等、様々な政策的な枠組みについて検討・提案している。では、そうした政策手段によってカバーされるべき保育サービスの範囲をどのように定めればよいのだろうか。保育士の配置基準の緩和をめぐる問題と同様の課題がここにも生じてくることになる。

つまり必要なことは、適切な保育の質を確保するための一定の基準とはいかにあるべきか、という点について考察することである。この問いに答えるためには、保育の質がいかに定義され、それを測るためには、どのような指標を設定すべきなのか。そして何によって・いかに保育の質は担保されるのか、という問題について考察していく必要がある。この点を踏まえ、続く第Ⅲ節では、株式会社によって運営される保育所を中心としたシステムを採用しているアメリカにおいて、保育の質の確保に関してどのような実践がなされているかを考察し、そのメリットとデメリットについて考えていきたい。

#### 参考文献

- 1) 阿部彩（2008）『子どもの貧困 日本の不公平を考える』岩波新書。
- 2) 阿部彩（2014）『子どもの貧困Ⅱ 解決策を考える』岩波新書。
- 3) 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—諸外国の動向をふまえて—」『JRI レビュー』2013、Vol.4、No.5。
- 4) 猪熊弘子（2014）『「子育て」という政治 少子化なのになぜ待機児童が生まれるのか?』角川 SSC 新書。
- 5) 宇南山卓（2013）『政策としての「待機児童ゼロ」の妥当性』『RIETI コラム』第374回、2013年7月9日。
- 6) 宇南山卓（2011）「結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備」『日本経済研究』65号。
- 7) 老月恵理（2014）「待機児童解消とともに拡大が期待される保育分野」『Mizuho Industry Focus』Vol. 165。
- 8) 大宮勇雄（2006）『保育の質を高める：21世紀の保育観・保育条件・専門性』ひとなる書房。
- 9) 小田進一（2014）「調査報告 保育園の待機児童解消策についての検討—横浜市の施策と保育の質—」『北海道文教大学研究紀要』第38号。
- 10) 香川尚代・小泉令三（2015）「小学校でのSEL-8Sプログラムの導入による社会的能力の向上と学習定着の効果」『日本学校心理士会年報』第7巻、97-109頁。
- 11) 垣内国光（2006）『民営化で保育が良くなるのか?』ひとなる書房。
- 12) 加藤美穂子（2011）「保育政策の日米比較—認可保育所と市場ベースのメカニズム」『国学院経済学』第60巻第1・2合併号。

40) 二宮（2009）、第4章は、配置基準の緩和を求める人々は、「保育＝単純労働観」に基づいており、保育労働の専門性を軽視していると批判している。

- 13) 上林得郎（2014）「横浜市の子ども子育て政策の推移と課題」『自治研かながわ月報』2014年6月号。
- 14) 公正取引委員会（2014）『保育分野に関する調査報告書』2014年6月 <<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h26/jun/140625.files/hontai.pdf>>。
- 15) 小林美希（2015）『ルポ 保育崩壊』岩波新書。
- 16) 近藤幹生（2010）『保育園「改革」のゆくえ 「新たな保育の仕組み」を考える』岩波ブックレット No.775。
- 17) 近藤幹生（2014）『保育とは何か』岩波新書。
- 18) 櫻井慶一・城戸久夫編（2014）『「保育」の大切さを考える 新制度の問題点を問う』新読書社。
- 19) 清水谷諭・野口晴子（2004）「沖縄県における保育士賃金の決定要因：経営主体別の賃金プロフィールと非営利賃金プレミアムのマイクロデータによる検証」ESRI ディスカッション・ペーパー・シリーズ、No.99。
- 20) 鈴木尚子（2004）「保育分野の規制緩和と改革の行方」『レファレンス』2004年4月号。
- 21) 鈴木亘（2010）『財政危機と社会保障』講談社現代新書。
- 22) 鈴木亘（2014）『社会保障亡国論』講談社現代新書。
- 23) 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2014）『保育白書 2014』ひとなる書房。
- 24) 田村和之（2004）『保育所の民営化』信山社。
- 25) 中村紀子・八田達夫（2014）「保育士不足問題の解決策」公益社団法人経済同友会政策分析センター、2014年10月23日 <<http://www.doyukai.or.jp/bunseki/spotlight/nurture/141023.html>>。
- 26) 中室牧子（2015）『「学力」の経済学』ディスカバリー・トゥエンティワン。
- 27) 中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著（2015）『Q & A 保育新制度 保護者と保育者のためのガイドブック 多様な保育と自治体の責任』自治体研究社。
- 28) 二宮厚美（2009）『保育改革の焦点と争点』新日本出版社。
- 29) 林ゆう子（2009a）「アメリカにおける保育の「質」の数量的評価方法発展の文脈」『社会問題研究』第58巻、135-154頁。
- 30) 林ゆう子（2009b）「アメリカにおける保育の「質」の数量的評価方法による研究と実践への貢献と評価の課題」『社会問題研究』第58巻、155-170頁。
- 31) ヘックマン、ジェームズ・J（古谷秀子訳）（2015）『幼児教育の経済学』東洋経済新報社。
- 32) 保育行財政研究会（2001a）『保育市場化のゆくすえ—アメリカ保育調査報告—』自治体研究社。
- 33) 保育行財政研究会（2001b）『保育所への企業参入—どこが問題か—』自治体研究社。
- 34) 普光院亜紀（2012）『日本の保育はどうなる：幼保一体化と「こども園」への展望』岩波ブックレット No. 840。
- 35) 普光院亜紀（2014）「待機児童問題を「准保育士」で解決する危うさ」日経 Dual、2014年4月30日 <<http://dual.nikkei.co.jp/article.aspx?id=2487&page=3>>。
- 36) 前田正子（2004）『子育てしやすい社会 保育・家庭・職場をめぐる育児支援策』ミネルヴァ書房。
- 37) 前田正子（2014）『みんなでつくる 子ども・子育て支援新制度 子育てしやすい社会をめざして』ミネルヴァ書房。
- 38) 山田洋平・小泉令三（2014）「幼児のための社会性と情動の学習プログラム（SEL-8N）の試案構成」『福岡教育大学紀要』第63巻、139-147頁。
- 39) Aoki, T., Koizumi, R., Yamada, Y., Tanaka, T., & Mizuno, S. (2008, September), 'Reviewing implementation of SEL and Character Education programs'. In S. Mizuno (Chair). *Thinking about active teaching*. Symposium conducted at the meeting of Annual convention of the Japanese Association of Educational Psychology, Japan.
- 40) Burchinal, M., Kainz, K., & Yaping, C. (2011), 'How well do our measures of quality predict child outcomes? A meta-analysis and coordinated analysis of data from large-scale studies of early childhood settings'. In M. Zaslow, I. Martinez-Beck, K. Tout, & T. Halle (Eds.), *Quality measurement in*

*early childhood settings* (pp.11-32). Baltimore, MD: Paul H. Brookes.

- 41) Burger, K. (2010), 'How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds'. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 140-165.
- 42) Committee for Economic Development (2004), 'A new framework for assessing the benefits of early education (Working Paper)', Retrieved from Committee for Economic Development website: <http://ced.issuelab.org/research>
- 43) Connors, M. C., & Morris, P. A. (2014), 'Comparing state policy approaches to early care and education quality: A multidimensional assessment of quality rating and improvement systems and child care licensing regulations', *Early Childhood Research Quarterly*. doi:10.1016/j.ecresq.2014.05.006
- 44) Denham, S. A. (1986), 'Social cognitoin, prosocial behavior, and emotion in preschoolers; Contextual validation', *Child Development*, 57, 194-201. doi:10.2307/1130651
- 45) Denham, S. A. (2006), 'Social-emotional competence as support for school readiness: What is it and how do we assess it?', *Early Education and Development*, 17, 57-89. doi:10.1207/s15566935eed1701\_4
- 46) Denham, S. A., Bassett, H. H., Way, E., Mincic, M., Zinsser, K., & Graling, K. (2012), 'Preschoolers' emotion knowledge: Self-regulatory foundations, and predictions of early school success'. *Cognition & Emotion*, 26, 667-679. doi:10.1080/02699931.2011.602049
- 47) Denham, S. A., Blair, K. A., DeMulder, E., Levitas, J., Sawyer, K., Auerbach-Major, S., & Queenan, P. (2003), 'Preschool emotional competence: Pathway to social competence'. *Child Development*, 74, 238-256. doi:10.1111/1467-8624.00533
- 48) Denham, S. A., Caverly, S., Schmidt, M., Blair, K. B., DeMulder, E., Caal, S., ... Mason, T. (2002), 'Preschool understanding of emotions: Contributions to classroom anger and aggression'. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 43, 901-916. doi:10.1111/1469-7610.00139
- 49) Denham, S. A., McKinley, M., Couchoud, E. A., & Holt, R. (1990), 'Emotional and behavioral predictors of preschool peer ratings'. *Child Development*, 61, 1145-1152. doi:doi:10.2307/1130882
- 50) Eisenberg, N., & Fabes, R. A. (1998), 'Prosocial Development', In N. Eisenberg (Ed.), *Handbook of Child Psychology Fifth Edition* (Vol.3, pp.701-778) . John Wiley & Sons.
- 51) Ensor, R., Spencer, D., & Hughes, C. (2011), "'You feel sad?" Emotion understanding mediates effects of verbal ability and mother-child mutuality on prosocial behaviors: Findings from 2 years to 4 years'. *Social Development*, 20, 93-110. doi:10.1111/j.1467-9507.2009.00572.x
- 52) Garner, P. W., & Waajid, B. (2008), 'The associations of emotion knowledge and teacher-child relationships to preschool children's school-related developmental competence'. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 29, 89-100. doi:10.1016/j.appdev.2007.12.001
- 53) Heckman, J. J., & Carneiro, P. (2003), 'Human Capital Policy' in J. J. Heckman, A. B. Krueger & B. M. Friedman (Eds.), *Inequality in America : What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, MA: MIT Press
- 54) Kam, C.-M., Wong, L. W., & Fung, K. M. (2011), 'Promoting social-emotional learning in Chinese schools: A feasibility study of PATHS implementation in Hong Kong'. *The International Journal of Emotional Education*, 3, 30-47.
- 55) Leibowitz, A. (1996), 'Child Care: Private Cost or Public Responsibility? In Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America', National Bureau of Economic Research, Inc., pp. 31-58.
- 56) Lewitt, E. M., & Baker, L. S. (1995), 'School readiness', *Critical issues for Children and Youths*, 5, 128-139.
- 57) Michel, S. (2011), 'The history of child care in the U.S.' Retrieved November 4, 2014 from <http://>

[www.socialwelfarehistory.com/programs/child-care-the-american-history/](http://www.socialwelfarehistory.com/programs/child-care-the-american-history/)

- 58) Misailidi, P. (2006), 'Young children's display rule knowledge: Understanding the distinction between apparent and real emotions and the motives underlying the use of display rules'. *Social Behavior and Personality*, 34, 1285-1296. doi:10.2224/sbp.2006.34.10.1285
- 59) NICHD Early Child Care Research Network (2000), 'The relation of child care to cognitive and language development'. *Child Development*, 71, 960-980.
- 60) NICHD Early Child Care Research Network (2002), 'Early child care and children's development prior to school entry: Results from the NICHD study of early child care'. *American Educational Research Journal*, 39, 133-164.
- 61) NICHD Early Child Care Research Network Rockville MD US. (2003), 'Does quality of child care affect child outcomes at age 4 1/2?', *Developmental Psychology*, 39, 451-469. doi:http://dx.doi.org/10.1037/0012-1649.39.3.451
- 62) Raver, C. C., & Knitzer, J. (2002), '*Ready to enter: What research tells policymakers about strategies to promote social and emotional school readiness among three- and four-year-olds*'. New York, NY: National Center for Children in Poverty.
- 63) Shields, A., Dickstein, S., Seifer, R., Giusti, L., Magee, K. D., & Spritz, B. (2001), 'Emotional competence and early school adjustment: A study of preschoolers at risk'. *Early Education and Development*, 12, 73-96. doi:10.1207/s15566935eed1201\_5
- 64) Tout, K., Zaslow, M., Halle, T., & Forry, N. (2009), *Issues for the Next Decade of Quality Rating and Improvement Systems*. Child Trends and the U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Planning, Research and Evaluation. Issue Brief #3.
- 65) Trentacosta, C. J., & Izard, C. E. (2007), 'Kindergarten children's emotion competence as a predictor of their academic competence in first grade'. *Emotion*, 7, 77-88. doi:10.1037/1528-3542.7.1.77