

子ども・子育て支援新制度における問題点 — 保育における市場化政策を中心にして —

戸田 典樹

Issues on the New System to Support Children and Child-raising

- Focusing Marketization Policy in the Child Care System -

Noriki TODA

要 旨

2015年4月から導入される「子ども・子育て支援新制度」は、保育サービスを売買の対象とする官制市場を整備する。加えて、幼保一元化を改革の目標に掲げ、認可外施設に対する施設面、人材面など保育事業への規制緩和を実施する。このような保育事業の市場化政策がサービス提供者が利用者を選別するという「逆選択」、同じ保育所で年齢や時間帯が異なるために「教育」と「保育」を使い分けるといった現場の混乱、コストの軽減を追究することにともなう保育従事者の処遇悪化などを引きこす。さらに、最終的には子どもの安全を脅かすという問題点を指摘した。そして、最後に市町村が持つ「保育実施義務」を徹底させ、保育の質の向上を目指すための現場での新システムの検証、研究活動が必要になっていることについて言及した。

キーワード：子ども・子育て支援新制度、官制市場、幼保一元化、地域型保育事業

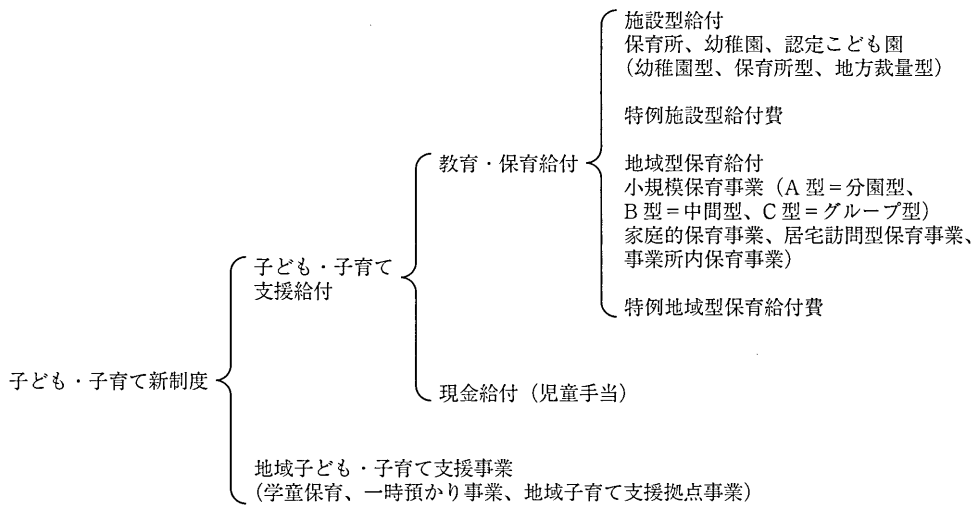
はじめに

2015年4月から「子ども・子育て支援新制度」（以下、「新システム」という。）が待機児童の解消を主要な目的の一つに掲げ導入される。新システムは、幼稚園や認定こども園など既存施設の機能の見直し、認可外保育施設から認可保育所への移行、官制市場の整備など、保育事業の市場化による待機児童解消を特徴としている。新システムの具体的な内容は、表1「子ども・子育て支援新制度における教育・保育給付の位置」のとおり「子ども・子育て支援給付」と「地域子ども子育て支援事業」に分れる。まず、「子ども・子育て支援給付」とは、「子どものための現金給付（児童手当）」と「教育・保育給付である（認定こども園、幼稚園、保育所、小規模保育等への給付）」と「認定こども園制度の支援事業（幼保連携型認定こども園の改善等）」に分れる。次に、「地域子ども子育て支援新制度」とは「学童保育」や「放課後児童クラブ」などの整備である。本稿では、「教育・保育給付（認定こども園の改善等）」により進められる官制市場の整備、無資格者の活用など保育施設や保育サービスの市場化政策が引き起こす問題点について指摘したい。

¹ 認可保育所以外の保育施設。保育料の額は施設ごとに異なる。園庭がないところも多い。会社や病院が、従業員のために設ける事業所内保育所や個人によるボランティア的なものから、チェーン展開する企業経営の施設までさまざまなものがある。

² 施設の広さや設備、保育者の資格や人数などについて、国が保育所設置の基準を定めている。

表1 子ども・子育て支援新制度における教育・保育給付の位置

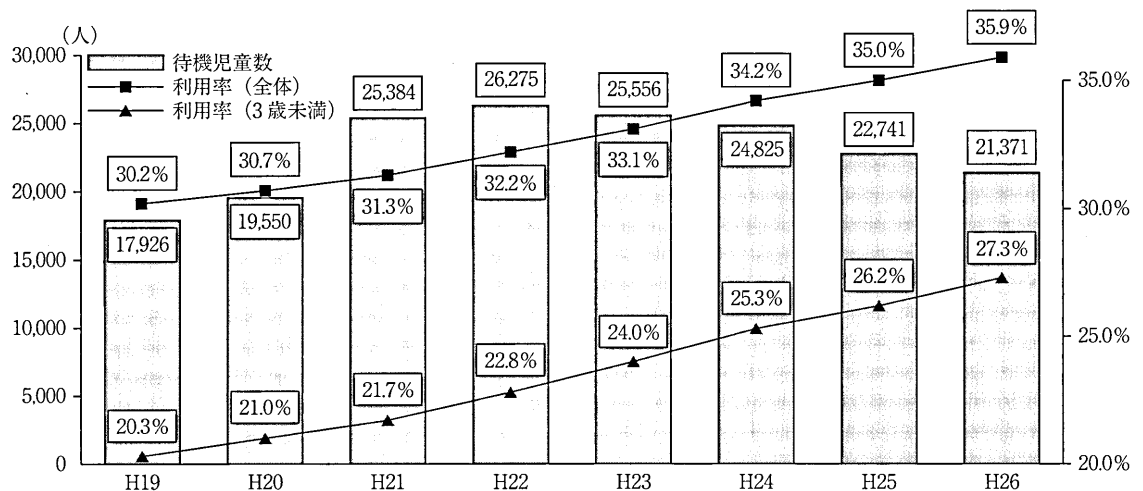


中山徹（2014）「保育新制度子どもを守る自治体の責任」自治体研究社P12

1 待機児童対策として進められてきた市場化政策

2014年4月1日時点の待機児童数は、図1「保育所待機児童数及び保育所利用率の推移」のとおり全国で21,371人で、4年連続減少しているものの6年連続で20,000人を超えている。

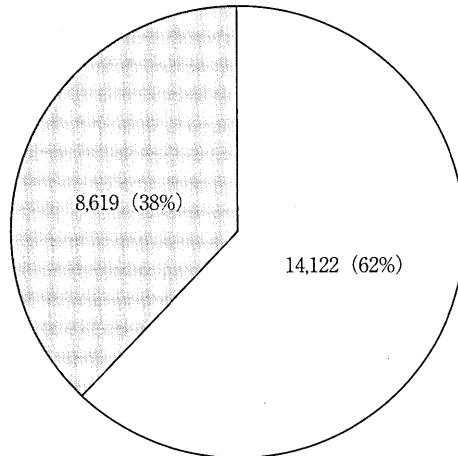
図1 保育所待機児童数及び保育所利用率の推移



厚生労働省（2014）「保育関連状況とりまとめ（平成26年4月1日現在）」<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000057778.pdf>（2015.1.12確認）

そのうち約6割が図2「都道府県（政令指定都市、中核市を含む）別待機児童数」のとおり東京、埼玉、千葉、神奈川、京都、大阪、兵庫など都市部に集中している。

図2 都道府県（政令指定都市、中核市を含む）別待機児童数



□東京、埼玉、千葉、神奈川、京都、大阪、兵庫 □それ以外の道、県

厚生労働省（2013）「保育所入所待機児童数（平成25年10月）」<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000042049.html>（2015.1.13確認）に基づき筆者作成

このような都市部における待機児童数の増加の背景には、新たに認可保育所をつくろうとしても認可保育所では国の基準に適合する施設の広さや園庭を確保することが難しいという問題がある。さらに、財源問題や保育士不足、住民の反対という問題も加わる。

このような待機児童問題に対して、政府は規制緩和を行い、保育事業を市場化することにより対処してきた経緯がある。1997年には、児童福祉法改正を改正し、保護者が利用希望する保育所を選択し、市町村に申込む「利用者選択方式」を導入している。そして、2000年に入ると社会福祉法人のみに限定していた保育所設置を株式会社、NPO法人、学校法人、農協などに拡大している。さらに2001年には、公立保育所の運営委託に係る規制も撤廃されている。具体的なものとしては、土地・建物等を民間に貸与して運営する運営委託方式や民間資金を利用して民間に保育所の施設整備とサービスの提供をゆだねるPFI（Private Finance Initiative）方式の導入である。

そして、今回の幼保一元化を掲げた規制緩和であり、市場化政策である。まず、2003年、内閣府に設置された総合規制会議が「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申」を出し、幼稚園と保育所の「職員資格の併用や施設整備の共用」を提言している。この提言を受け、自民党・公明党の連立政権が幼稚園と保育所を統合する幼保一元化を行う「認定こども園」構想を打ち出している。

次に、2009年、民主党が政権交代したことにより「総合こども園構想」が打ち出される。具体的な内容は、待機児童の多い0～2歳の保育を幼稚園に義務づけ、大半の幼稚園を「0～5歳の総合こども園」に移行するというものである。しかし、保育所への待機児童対策を主目的とした幼稚園と保育所の一元化策には、反発が大きかった。最終的に消費税関連法案の可決を優先した民主党政権は、社会保障・税一体改

³認定こども園とは、各都道府県の認定基準によって多少の違いがあるものの次の4タイプにわかれる。

幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ	認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ	認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ	幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ

革関連法を断行し、自民党・公明党による「認定こども園法」を踏襲する「改正認定こども園法」へと政策を転換した。

最終的には、2012年末、民主党から自民党・公明党へと政権交代が行われ、子育て関連の国庫負担金、国庫補助及び事業主拠出などの財源を一本化し、利用補助金を媒介としてサービスの売買が行われる官制市場整備が構想された。このような経緯を経て、「教育・保育給付」による新システムが実施された。

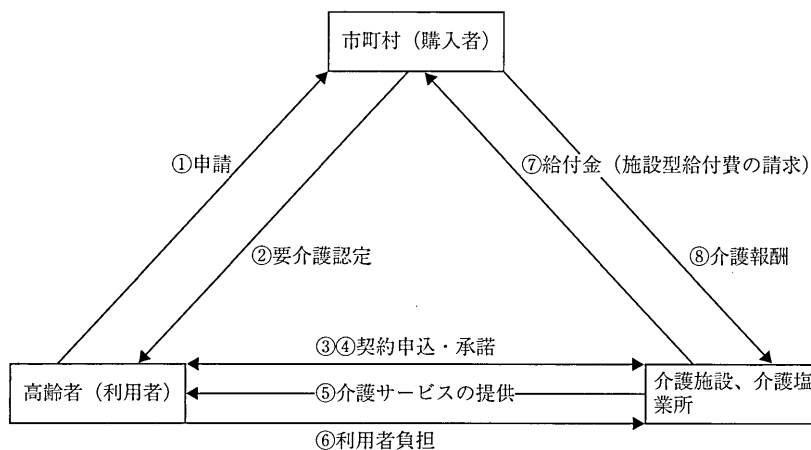
2 教育・保育給付における官制市場整備の問題点

1) 介護保険制度にみられる官制市場の問題点

今回の新システムは、介護保険制度の官制市場の仕組みを踏襲している。この官制市場とは、イギリスにおける教育バウチャー方式や医療・パーソナルケア供給システムなどにもみられる国や地方自体の統制下にある準市場、疑似市場と呼ばれている。これら官制市場の特徴は、「競争原理の導入」であり、サービス提供者を多様化し、小規模化・分散化し競争を促進させることである。

介護保険制度では、図3「介護保険制度における官制市場」のとおり官制市場が整備されている。利用者と株式会社やNPO法人など民間事業者との間に契約制度が導入され、サービス提供が実施されている。つまり、利用者がいわゆる消費者としてサービス提供者を選択する。市場原理が働き、事業者によるサービスのレベルアップに向けた「競い合い」を生み出す。そして、これまでの直営あるいは準公共機関である社会福祉法人による非効率なサービスの提供を見直すという理由である。これは、戦後福祉行政が遵守してきた行政処分となる措置制度による国家責任体制を見直したことを意味している。

図3 介護保険制度における官制市場



筆者作成

これまで社会福祉サービスの提供責任を負ってきた行政機関は、表2「高齢者介護サービスにおける措置方式と契約方式との違い」のとおり役割を変えていく。市町村は、利用者（消費者）の認定区分を行い、サービス量を決めていく。利用者は、決められたサービス量の範囲内でサービスを購入する消費者となる。サービス提供者は、行政により設定された「公定価格」でサービスを売り、利潤を得る。この結果、国や都道府県は、高齢者を保護する責任者ではなく、事業全体の課題を分析し仕組みを作る裏方、条件整備主体となる。

表2 高齢者介護サービスにおける措置方式と契約方式との違い

	条件整備主体 (enabler)	運営主体 (administrator)	サービス提供者 (provider)	サービス管理者 (agency)	購入者 (purchaser)	利用者(消費者) (Customer)
措置	国、都道府県	都道府県、市町村	市町村、社会福祉法人	市町村のケースワーカー、社会福祉法人の施設指導員	—	要援護者、被保護者
官制市場	国、都道府県、市	市町村	社会福祉法人、NPO、民間事業者	介護支援専門員(ケアマネージャー)	市町村、利用者(一部負担)	消費者、契約者

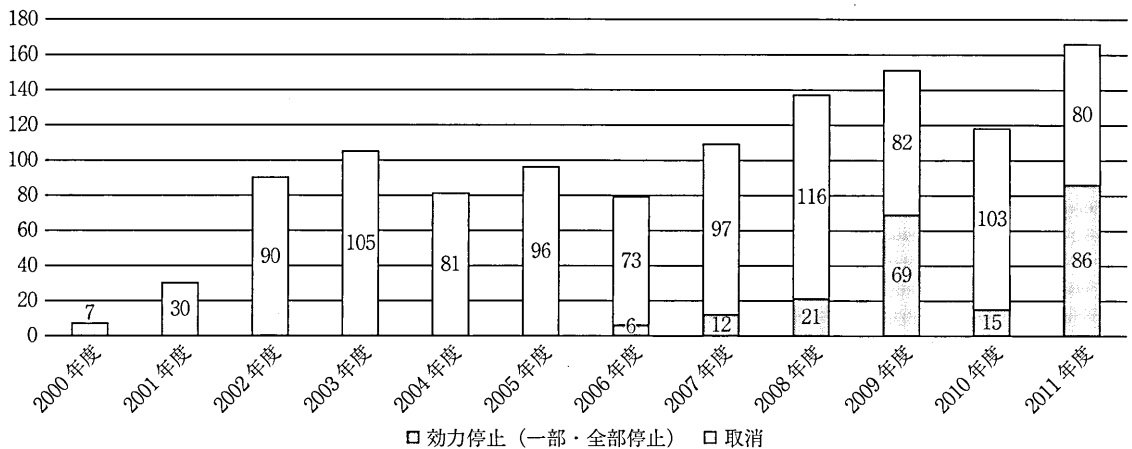
筆者作成

しかし、介護保険制度に見られるように、限定されたサービスの中でしか選択できないという状況では、消費者と売り手とは対等にはなりにくい。売り手（サービス提供者）は、手間のかからない消費者（利用者）を逆に選択するクリームスキミング（良いとこどり）がおこる。

また、サービス提供者には、不測の事態への対処や未然防止策などというリスクマネジメントに対して責任がとれないという問題が生じてくる。なぜなら、「公定価格」には、提供者の破綻や加害などを未然に防ぐ手立てとしてリスクマネジメントのコストが織り込まれている。それにもかかわらず、介護保険の場合、「公定価格」である介護報酬が低すぎるという指摘が絶えることはない。

さらに、このような市場化が不正請求を生みだすとの指摘もある。例えば、介護保険制度が創設された2000年度から2011年度までの間に指定取消処分を受けた介護保険施設・事業所が図4「指定取消し・停止処分された介護施設・事業所数」のとおり960ヶ所にのぼる。そのうち、2011年度では80ヶ所が指定取消し・停止処分されており法人の種類別でみれば、営利法人72ヶ所、医療法人5ヶ所、社会福祉法人1ヶ所と営利法人が全体の90%を占める。取消事由では、「介護給付費の請求に関して不正」が44件で最も多く、具体的には「准看護師がサービスを提供したのに、看護師がしたとして減算せずに不正に請求」や「提供していない訪問介護サービスをしたかのような記録を作成し請求」などの事例が示されている。このように常利を目的とする事業者の参入は、不正請求を生みだしやすい状況であると言えるかもしれない。

図4 指定取消し・停止処分された介護施設・事業所数



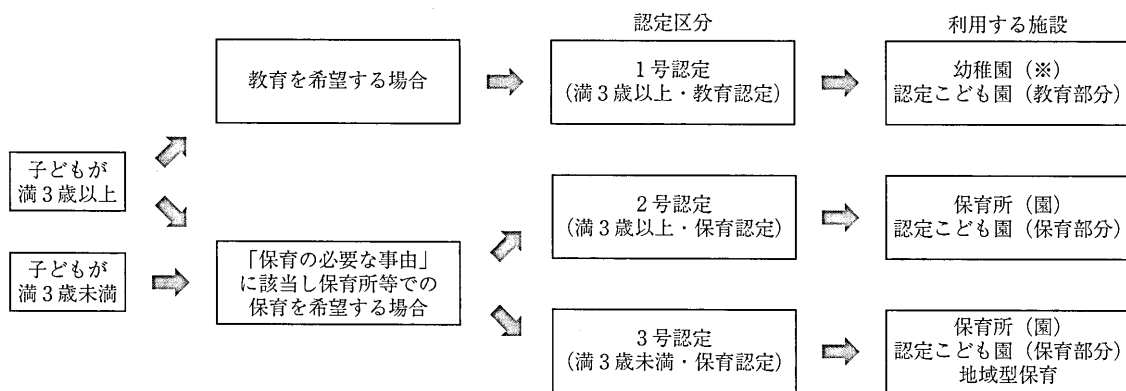
厚生労働省（2013）「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議の資料 平成23年度監査の実施状況」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002xhcw-att/2r9852000002xhnq.pdf>（2015.1.15確認）

2) 新システムにおける官制市場整備

それでは、新システムにおける官制市場について見てみよう。まず、「教育・保育給付」は、図5「教育・保育給付支給認定に伴う施設利用手順」のとおり利用者がサービスの支給認定申請を行う。そして、利用者を①満3歳以上で教育を希望する利用者（1号認定）、②満3歳以上で保育を希望する利用者（2号認定）、③満3歳未満で保育を希望する利用者（3号認定）に分ける。次に、2号認定と3号認定という保育を必要とする子どもについて保育必要量を決定する。なお、保育必要量は、主にフルタイム就労を想定した長時間利用（現行の8時間もしくは11時間の開所時間に相当）と主にパート就労を想定した短時間利用の2区分（8時間まで）として認定される。

このようなシステムの下では、認定された保育必要量を越えた部分は、給付（公費負担）の必要性が認められなければ保護者負担となるという問題が生じる。さらに、必要性が認められない早朝・夜間・土曜日等の保育は、個人契約として処理され割増料金が課せられる可能性もでてくる。同じように、一部の地方自治体では、給食費、入学金・体操・音楽などの実費負担金が補助対象とされていたため、新システムでは追加徴収される可能性も出てくる。

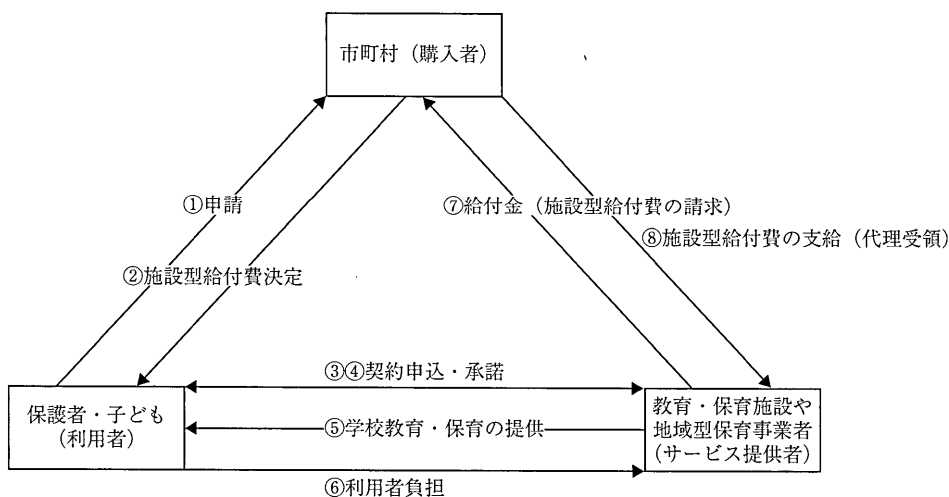
図5 教育・保育給付支給認定に伴う施設利用手順



筑西市HP「平成27年度施設型給付・地域型保育給付「支給認定申請」お知らせ（幼稚園・保育所等申請案内）」 <http://www.city.chikusei.lg.jp/index.php?code=2274>（2015.1.10確認）

次に、サービス提供時における問題点である。なお、幼稚園、認定子ども園、地域型保育など保育所以外の施設におけるサービス提供は、図6「保育所以外における新システムの官制市場」とおり利用者との直接契約によって実施される。このため一部負担金が滞りがちなど、手間の係る利用者は、施設から敬遠される、いわゆる「逆選択」という問題がおこる。

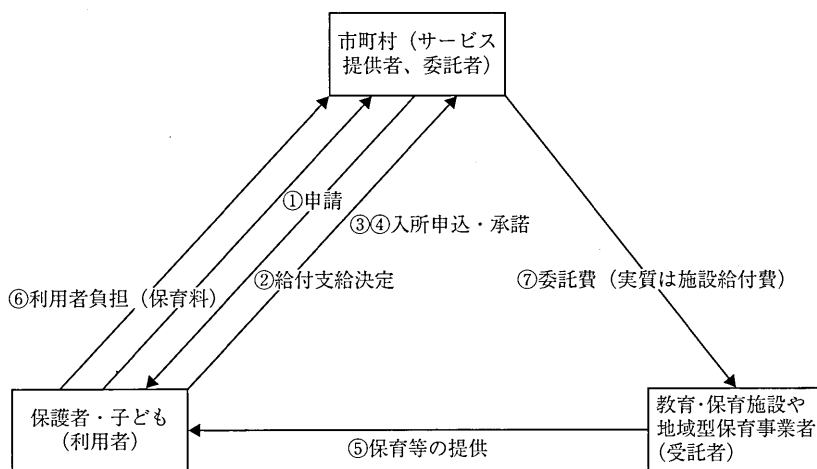
図6 保育所以外における新システムの官制市場



筆者作成

これに対して公立保育所や私立保育所の場合は、図7「公立保育所における利用者と市町村の公的契約」とおり従来どおりの利用者とサービス提供者である市町村との入所申込と承諾の関係は存続する。このため児童福祉法第24条1項に規定する「市町村の保育所保育の義務（保育実施義務）」という縛りが課せられている。それに対して、保育所以外の教育・保育施設や地域型保育事業者に「逆選択」を防止し、「保育実施義務」を徹底することが課題となっている。

図7 公立保育所における利用者と市町村の公的契約



筆者作成

3 官制市場の整備とともに進む規制緩和の問題点

さらに、官制市場を整備とともに併せて進められる規制緩和についての問題である。まずは、「教育」と「保育」という「幼保一元化」を改革の目標として掲げることにより生じる現場の混乱である。例えば、幼稚園や幼保連携型認定こども園では、三歳未満児に「保育」を行い、三歳以上児には「教育」を行う。また、三歳以上児でも標準的な教育時間以外や延長保育等の時間については「教育」でなく「保育」を行う。同じ幼稚園や幼保連携型認定こども園に通う子どもでも、年齢の違い、時間帯の違いによって散歩、昼寝など同じ活動をしていても、同じように施設に通っていても「教育」と「保育」とに区別される。つまり、通ってくる子どもによって「教育」と「保育」に区別が行われ「公定価格」に応じた支払が行なわれる。現場で複数の子どもたちに接する場合には、どのようにして対応を変えるのか、「教育」と「保育」の内容をどのように提供するのか、という混乱が生じる。

次に、施設基準の規制緩和による保育内容の質的低下である。新システムでは、表3「地域型保育施設の機能」とおり市定員20人未満の小規模な認可外施設を保育事業に参入させる。

表3 地域型保育施設の機能

		求められる機能
地域型保育施設	家庭的保育（保育ママ）（定員5人以下）	家庭的な雰囲気のもとで、少人数を対象にきめ細やかな保育を行う。
	小規模保育（定員6～19人）	少人数を対象に、家庭的保育に近い雰囲気のもと、きめ細やかな保育を行う。 A型：保育所分園に近い類型 B型：AとCの中間的な類型 C型：家庭的保育に近い類型に分けられる
	事業所内保育	社会の事業所の保育施設などで、従業員の子どもと地域の子どもを数人から数十人の規模で一緒に保育する。
	居宅訪問型保育（ベビーシッター）	居宅で1：1を基本として保育する

札幌市子ども子育て会議（2013）「地域保育事業」（資料2-3）

<https://www.city.sapporo.jp/kodomo/jisedai/documents/shiryou2-3.pdf>（2015.1.15確認）をもとに筆者作成

このような地域型保育施設は、表4「地域型保育施設の設備及び運営に関する基準」のとおり施設面、人材面などで従来の保育事業における基準を緩和している。例えば、施設面ではすべての地域型保育施設で調理室を確保する必要がなく、園庭についても基準が明示されていない。さらに、家庭的保育、小規模保育B型（中間型）、同（グループ型）、事業所内保育施設などでは、保育士の配置基準や保育士資格の有無についても基準が緩和されている。

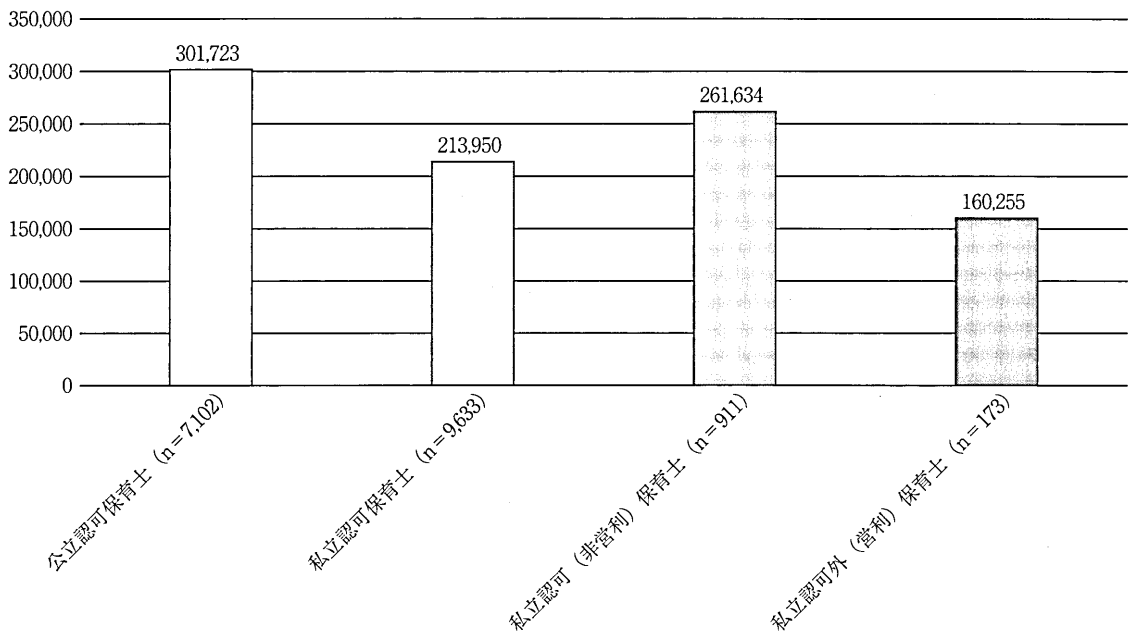
表4 地域型保育施設の設備及び運営に関する基準

類型	小規模保育			事業所内保育施設	住宅型保育	参考：保育所
	家庭的保育	A型(分園型)	B型(中間型)			
利用定員	5人以下	規模・大	←6人以上19以下	希望・小		
保育従事者	研修修了者	保育士	保育士1/2以上	研修修了者	定員19名以下はA・B型	研修修了者 保育士
職員数	【0歳児】3:1	【0歳児】3:1 【1・2歳児】6:1+1	【0歳児】3:1 【1・2歳児】6:1+1	【0~2歳児】3:1 ※補助	定員19名以下はA・B型	【0~2歳児】1:1 0歳児 児童3人につき1人、 1、2歳児児童6人につき1人、 3歳児 児童20人につき1人、 4、5歳児 児童30人につき1人
面積	【0・1歳児】1人3.3㎡以下	【0・1歳児】1人3.3㎡以上 【2歳児】1人1.98	1人3.3㎡以上	定員19名以下はA・B型	-	【0歳】1.65平方メートル、 幼児1人につき1.98平方メートル、 屋外遊技場幼児1人につき3.3平方メートル(105人(3学級相当)の場合346.5平方メートル)
給食	外部搬入可				-	調理室
公定価格	157,540円	定員13~19 193,040円	定員13~19 146,550円	定員11~15 137,490円	193,040円 or146,550円	431290円 定員90人162,940円、定員20人213,900円

公定価格は、10/100地域（千葉・京都市等）の保育標準時間認定・乳児における基本単価
藤井伸夫（2014）「子ども・子育て支援新制度の問題点と課題」第304回貧困研資料をもとに筆者作成

さらに保育従事者の処遇改善についての問題改善が図られていない。少し古い資料にはなるが、保育士の給与は、図8「公立認可保育士と私立認可保育士、私立認可（非営利）保育士と私立認可外（営利）保育士の給与格差」のとおり公立と私立の間に格差がある。さらに非営利と営利の間にも格差がでている。認可と認可外、非営利と営利という区分けでは営利の給与が最も低い。このような結果からも営利法人の参入が見込まれる、地域型保育施設では保育士給与水準はさらに厳しいものとなる可能性がある。

図8 公立認可保育士と私立認可保育士、私立認可（非営利）保育士と私立認可外（営利）保育士の給与格差



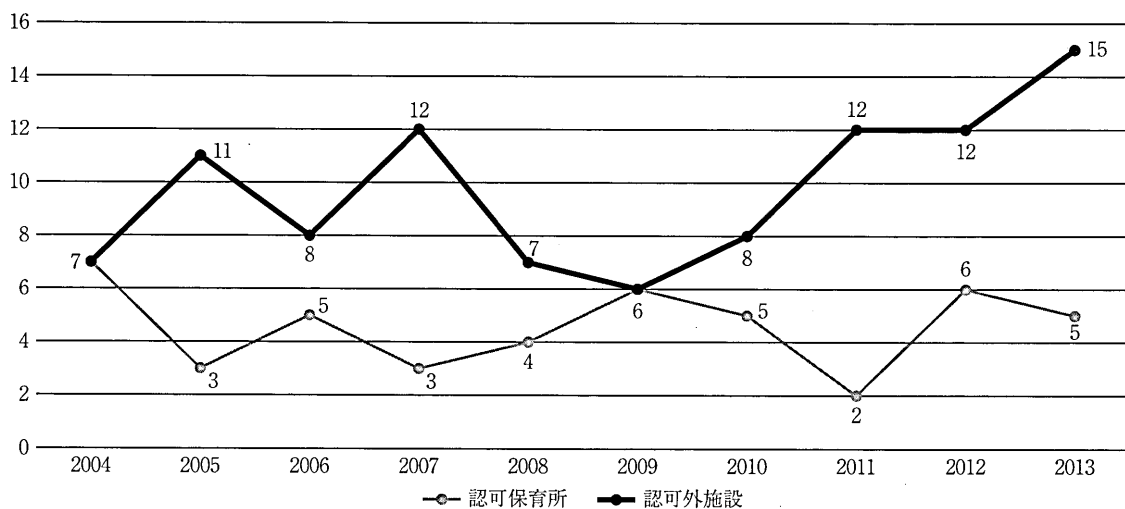
内閣府国民生活局（2003）「保育サービス価格に関する研究会」報告書をもとに筆者作成
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/menu.html>
 図表1 http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/tn1-1_zuhyou_1.pdf
 図表2 http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/tn1-2_zuhyou.pdf （2015.1.19確認）

なお、職員の非正規化問題が事態を深刻にしている。東京都内の公立保育園で働く保育従事者の約4割が非正規職員であり、そのうち6割が130万円以下の収入である。同じように、北海道では、非正規雇用の保育士が公立で51.9%、私立で50.5%を占める。そのうち年収200万円未満が公立63.3%、私立で32.9%に上っている。保育士の給与については、他の職種と比べても高いとは言いがたい状態にある。公立と私立における官民格差に加え、営利法人と非営利法人、正規職員と非正規職員の格差が加わって保育士の給与改善に明るい材量が見られない。

4 官制市場の整備と規制緩和で起こる問題点

このような官制市場の整備と規制緩和が子どもたちへの安全確保に不安を生んでいる。これを裏づけるように、保育所事業に株式会社などに参入を認めた2000年以降、認可外施設での事故が頻繁に起こっている。児童福祉法が改正され施設基準の監督強化や保育士資格の整備などが実施されてきたにもかかわらず図9「認可保育所と認可外保育施設の事故発生率」のとおり無認可保育所における死亡事故件数が増加している。

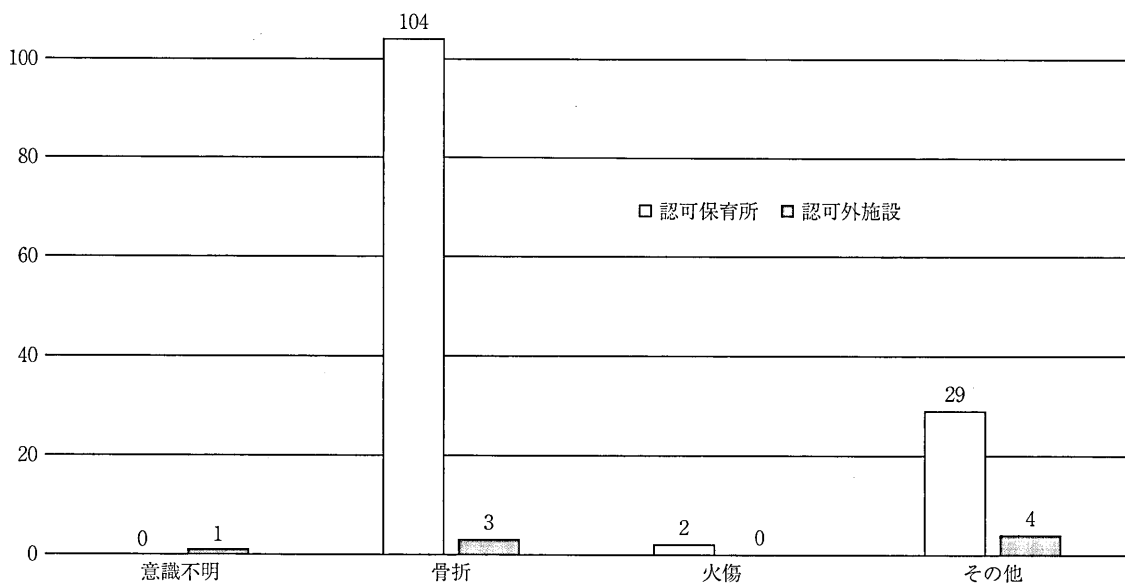
図9 認可保育所と認可外施設の死亡事故件数



厚生労働省「保育施設における事故報告集計」により筆者作成<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000036226.pdf> (2015.1.11確認)

また、2013年中における事故件数は、図10「認可保育所と認可外施設における事故件数（2013年1月1日から12月31日まで）」のとおり認可保育所で139件、認可外施設で23件と報告されている。

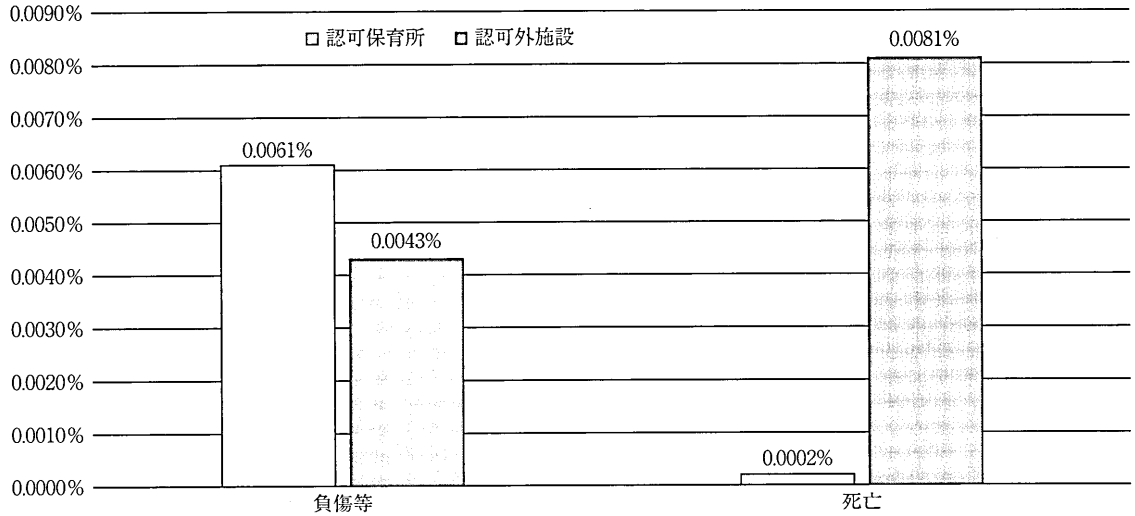
図10 認可保育所と認可外施設における事故件数



ただし、2013年1月1日から12月31日までの期間。厚生労働省「保育施設における事故報告集計」により筆者作成<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000036226.pdf> (2015.1.11確認)

この数値を、利用する児童数で除し事故発生率を算出したのが図11「認可保育所と認可外保育施設における事故発生率」である。負傷率では、認可保育所が0.0061%、認可外施設が0.0043%と約7割程度である。それに対して死亡率では認可保育所が0.0002%、認可外施設が0.0081%と約45倍の発生率となっている。

図11 認可保育所と認可外保育施設における事故発生率



ただし、認可保育園を利用する児童数2,219,581人（2013年4月1日現在）、認可外保育施設利用者184,959人（事業所内保育施設を除く2012年3月31日）厚生労働省

「保育施設における事故報告集計」により筆者作成<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000036226.pdf>（2015.1.11確認）

以上のように新システムでは、施設面、安全面、職員処遇面で規制を緩和し、待機児童の解消を目指しているものの児童の安全を脅かす可能性も生じている。

おわりに

これまで見てきたように、新システムが保育サービスを売買の対象官制市場を整備とする。加えて、幼保一元化を改革の目標に掲げ、認可外施設に対する施設面、人材面など保育事業への規制緩和する。このような保育事業の市場化政策がサービスの提供者が利用者を選別するという「逆選択」、同じ保育所で年齢や時間帯が異なるために「教育」と「保育」を使い分けるといった現場の混乱、コストの軽減を追求することに伴う保育従事者の処遇悪化などを引きこす。そして、最終的には子どもの安全を脅かすという問題点を指摘した。

ただ、2015年4月から新システムが既に決定されている。このような状況下において市町村が持つ「保育実施義務」を徹底させ、保育の質を低下させない現場での新システムの検証、研究活動が必要ではないだろうか。

参考文献

- 橋本宏子 (2006) 「戦後保育所づくり運動史」 ひとなる書房
- 佐橋克彦 (2003) 「福祉サービスの準市場化—保育、介護、支援費制度の比較から—」 ミネルヴァ書房
- 伊藤周平 (2013) 「子ども・子育て支援法と保育のゆくえ」 かもがわ出版
- 中山徹、藤井伸夫、田川英信、高橋光幸 (2014) 「保育新制度子どもを守る自治体の責任」 自治体研究社
保育研究所編 「これでわかる！子ども・子育て支援新制度—制度理解と対応ポイント—」 ちいさななかま社
- 鈴木尚子 (2006) 「保育分野の規制緩和と改革の行方」 『レファレンス』 4月号
<http://www.ndLgoJp/jp/diet/publication/refer/Z00404639/063901.pdf> (2015.1.2確認)
- 向平知絵 (2010) 「保育制度の成立過程に関する一考察—戦後幼稚園制度を中心に—」 京都女子大学大学院現代社会研究科紀要第4号 <http://hdl.handle.net/11173/255> (2015.1.2 確認)
- 鈴木亘 (2008) 「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」 一橋大学機関 リポジトリ
<http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf76895479.pdf> (2015.1.2確認)
- 朝日新聞 「待機児童問題」 <http://www.asahi.com/special/taikijiHn/> (2015.1.2確認)
- 藤原辰志 (2013) 「子ども・子育て新システムの問題点—幼保一体化政策『関連三法』について」 愛知江南短期大学紀要 42